

Le Président

N°/G/126/04-782B

Noisiel, le 23 juin 2004

N° 04-0214 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de GRIGNY.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, ce document doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet et au trésorier-payeur général de l'Essonne.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.

Christian DESCHEEMAEKER

Monsieur le Maire

de la commune de GRIGNY

Hôtel de Ville - BP 13

91351 GRIGNY CEDEX

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE GRIGNY (91)

Exercices 1997 et suivants

Le contrôle de la gestion de la commune de Grigny a été ouvert par lettre du président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France le 11 juillet 2002.

L'entretien préalable prévu par les dispositions de l'article L. 241-7 du Code des juridictions financières s'est déroulé le 27 mai 2003 avec le maire, Monsieur Claude VASQUEZ.

Les observations provisoires transmises le 23 décembre 2003 à l'ordonnateur portent sur la situation financière de la commune, sur les procédures d'achat public mises en oeuvre, ainsi que sur la gestion du personnel.

Monsieur Claude VASQUEZ a transmis ses réponses par courrier enregistré au greffe le 25 février 2004. A sa demande, il a été entendu par la Chambre le 8 mars 2004.

I. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE GRIGNY

La commune de Grigny a connu au début des années 1970 une explosion démographique considérable. Ce village de 3 500 habitants a dû accepter deux très importantes opérations immobilières pour lesquelles ses structures étaient totalement inadaptées : la création de l'ensemble locatif social de la grande Borne (10 800 habitants), et la construction de la copropriété de Grigny II (12 000 habitants). Le vieux village entouré de lotissements pavillonnaires est le secteur le moins peuplé (2 000 habitants). Il concentre l'essentiel des services publics. La population s'élève aujourd'hui à un peu moins de 25 000 habitants.

Cette urbanisation rapide et déséquilibrée n'a au départ été accompagnée d'aucune mesure économique, les équipements ne répondant pas non plus aux nouveaux besoins. Une population

en difficulté socio-économique s'est progressivement concentrée à Grigny. Elle présente les caractéristiques suivantes :

- * Un revenu moyen annuel inférieur de moitié à celui des habitants d'Ile-de-France ;
- * Un chômage deux fois plus élevé que dans le département de l'Essonne ;
- * Une proportion de jeunes nettement plus élevée et d'un niveau de formation inférieur à celui des communes de même strate démographique.

Cependant, dès les débuts de la politique de la ville, le site de Grigny a bénéficié des dispositifs mis en place : îlot sensible régional, Développement Social des Quartiers, Grand Projet Urbain (GPU).

Classée zone franche urbaine en 1997, les conséquences de ce dispositif sur les finances locales ont été favorables : les recettes de taxe professionnelle ont augmenté de 5 % l'année suivante. De même, l'impact sur l'emploi n'est pas négligeable. Les emplois semblent avoir bénéficié aux habitants de la commune de Grigny dans une proportion supérieure à celle fixée par la loi.

Le rapport public de la Cour des Comptes présenté en février 2002 sur la politique de la ville souligne " qu'en dépit des résultats assez limités, la procédure GPU a permis, en fin de période, un rapprochement des partenaires qui est à l'origine d'un nouveau et intéressant projet pour la période 2000-2006 ".

Dans le cas de Grigny, les dispositifs opérationnels ont tardé à se mettre en place du fait des divergences profondes entre les partenaires auxquelles se sont ajoutées les difficultés de la commune à assurer la part de financement du projet qui lui incombait. Le projet n'a réellement commencé à être mis en œuvre qu'en 1998.

La commune est également retenue au titre du dispositif européen "PIC Urban II" qui ne concerne que sept autres sites français.

II. SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

Le précédent contrôle faisait état d'une situation financière très tendue entre 1990 et 1996 avec notamment une épargne disponible constamment négative et une progression de l'endettement.

Ces fragilités se sont depuis lors aggravées. La commune affiche aujourd'hui une situation financière dégradée malgré le soutien accru des financements d'Etat et l'intervention de dispositifs tels que le GPV, la zone franche ou le "Pic Urban II".

2.1. SECTION DE FONCTIONNEMENT

Alors que les produits ne progressent que de 23,5 % entre 1997 et 2001, soit une moyenne annuelle de 5,4 %, les charges augmentent de 36,5 %, soit une moyenne annuelle de 8,1 %.

en €	1997	1998	1999	2000	2001
Total produits de fonctionnement	24 467 000	25 882 000	29 086 000	30 991 000	30 229 000
<i>produit/habitant Grigny</i>	980	1037	1181	1259	1228
<i>produit/habitant strate</i>			1277	1312	1317
Total charges de fonctionnement	23 770 000	24 674 000	27 911 000	29 551 000	32 436 000
<i>charges/habitant Grigny</i>	952	988	1134	1200	1317
<i>charges/habitant strate</i>			1147	1184	1191
Résultat de fonctionnement	697 000	1 208 000	1 175 000	1 440 000	-2 207 000
<i>dont aide exceptionnelle de la DIV</i>			1 356 792	1 753 158	1 905 607

Cette évolution n'est cependant pas linéaire et une rupture nette s'opère entre 2000 et 2001 :

- Entre 1997 et 2000, les recettes évoluent à un rythme sensiblement supérieur à celui des charges. Les aides exceptionnelles de fonctionnement octroyées par la Délégation Interministérielle à la Ville en 1999 et 2000 permettent de maintenir le budget communal "à flot" durant ces deux exercices.

- En 2001 les produits diminuent (- 2,5 %) malgré la reconduction de la subvention de la Délégation Interministérielle à la Ville alors que les charges explosent (+ 10 %). Le résultat de fonctionnement devient négatif.

2.1.1. Des ressources de fonctionnement caractérisées par la faiblesse des contributions directes :

La commune de GRIGNY perçoit des produits de fonctionnement inférieurs d'environ 6,75 % à ceux des communes de même strate démographique.

Cette situation s'explique en grande partie par la faiblesse de son produit fiscal qui ne représente que 35 % des ressources de fonctionnement alors qu'il s'élève en moyenne à 49 % pour les communes de la strate (1) (422 euros par habitant contre 634 euros en moyenne) et cela malgré des taux d'imposition légèrement supérieurs à ceux des communes comparables.

C'est donc l'insuffisance de potentiel fiscal, inférieur d'un tiers à celui des communes de la strate, qui est à l'origine de cette faiblesse.

en milliers d'Euros	1997	1998	1999	2000	2001
contributions directes	10 114	10 265	10 366	10 786	10 388
<i>évolution</i>		1%	1%	4%	-4%
autres impôts et taxes	1 839	1 828	1 871	2 026	2 094
<i>évolution</i>		-1%	2%	8%	3%
dotations, subventions	11 125	12 560	14 170	15 817	15 598
<i>évolution</i>		13%	13%	12%	-1%
produits internes, domaine, sces, ré	1 039	1 006	936	989	1 010
<i>évolution</i>		-3%	-7%	6%	2%
produits exceptionnels	285	158	1 657	832	987
<i>évolution</i>		-45%	947%	-50%	19%

La pauvreté fiscale de la commune n'est pas entièrement compensée par les mécanismes de péréquation. Le poste des dotations et subventions représente 52 % des recettes de fonctionnement en 2001 mais les montants attribués ne permettent pas de ramener les ressources communales au niveau moyen. La forte progression enregistrée entre 1997 et 2000 a certes permis d'absorber en grande partie la progression des charges à Grigny, mais la situation de dépendance dans laquelle se trouve la commune vis à vis de l'Etat et des autres collectivités est également source de fragilité. La brusque stagnation de ce poste en 2001 contribuera en effet à creuser le déficit puisque la croissance des charges de fonctionnement ne pourra être maîtrisée aussi rapidement.

Les produits exceptionnels réalisés sur la vente du patrimoine ont été utilisés pour financer le fonctionnement courant alors qu'ils sont normalement destinés à alimenter la section d'investissement. La commune s'appauvrit sur le plan patrimonial.

2.1.2. Des dépenses de fonctionnement rigides et en augmentation constante :

La structure des dépenses de fonctionnement est dominée par le poids des charges de personnel qui représentent presque 60 % des dépenses de la section. En 2001, elles s'élèvent à 784 euros par habitant, dépassant de 31 % le montant moyen des communes de la strate.

en milliers d'Euros	1997	1998	1999	2000	2001
personnel	13746	14422	15565	16976	19183
<i>évolution</i>		5%	8%	9%	13%
charges financières	1635	1526	1311	1374	1604
<i>évolution</i>		-7%	-14%	5%	17%
subventions versées	1073	1463	1843	2564	2300
<i>évolution</i>		36%	26%	39%	-10%
achats et charges externes	6695	6538	6905	7397	7776
<i>évolution</i>		-2%	6%	7%	5%
contingents	294	318	351	348	30
<i>évolution</i>		8%	10%	-1%	-91%

Leur taux de croissance est par ailleurs préoccupant (+ 13 % entre 2000 et 2001) car il s'écarte de plus en plus de la moyenne des communes de même strate démographique.

Ce constat doit toutefois être pondéré par plusieurs éléments :

- * La faiblesse des ressources de fonctionnement a pour effet de majorer le ratio de structure " dépenses de personnel / ressources réelles de fonctionnement ;
- * La gestion directe des services (aucune délégation de services publics) implique de recourir à un personnel plus nombreux ;
- * Les difficultés socio-économiques auxquelles sont confrontés les habitants de Grigny appellent de la part de la commune des réponses de proximité, d'accompagnement socio-éducatif des jeunes notamment. Or, la proportion de jeunes au sein de la population de Grigny est particulièrement élevée : 35 % de moins de 19 ans contre 27 % dans le département. 5 876 élèves sont scolarisés dans 22 écoles maternelles et primaires.

Les charges financières qui ont diminué en début de période grâce à la baisse des taux d'intérêt, progressent de nouveau en 2000 et en 2001 du fait de l'endettement croissant de la commune.

Au total, les dépenses de fonctionnement sont constituées pour les 2/3 de charges difficilement compressibles. Cette rigidité constitue un handicap pour la commune dans le sens où cela diminue la marge de manoeuvre dont elle dispose pour réduire ses dépenses et dégager de l'autofinancement.

2.1.3. Une épargne très faible :

La capacité d'autofinancement (2) (CAF) brute qui permet d'apprécier dans quelle mesure une collectivité est capable de dégager de l'épargne pour rembourser ses emprunts en capital d'une part, et financer ses investissements d'autre part, ne représente sur la période 1997-2000 que 4 % des produits de fonctionnement en moyenne au lieu de 12,5 % dans les communes de la strate.

Après remboursement des annuités d'emprunts, la CAF nette est systématiquement négative : il manque annuellement à la commune l'équivalent de 3 % de ses produits de fonctionnement (soit presque 1 million d'Euros) pour assumer ses engagements.

A partir de 2001 la situation devient alarmante : la CAF brute devient négative, traduisant ainsi l'impossibilité pour la commune de financer son fonctionnement courant.

2.2. SECTION D'INVESTISSEMENT

L'effort d'équipement financé en partie par l'emprunt s'avère "insoutenable" pour les finances communales.

en €	1997	1998	1999	2000	2001
recettes d'investissement	5 691 000	4 830 000	7 062 000	11 374 000	15 726 000
dépenses d'investissement	6 205 000	6 027 000	7 986 000	14 149 000	11 831 000
Résultat d'investissement	-514 000	-1 197 000	-924 000	-2 775 000	3 895 000

N.B. L'amélioration soudaine du résultat d'investissement en 2001 n'est obtenue que grâce à l'emprunt : 8,25 millions d'Euros (54 millions de francs) qui représente plus de la moitié des recettes d'investissement de l'exercice.

2.2.1. Un effort d'équipement important :

Faibles en début de période, les dépenses d'équipement opèrent un rattrapage à partir de 2000, grâce notamment aux financements alloués dans le cadre de la politique de la ville. Elles sont concentrées sur les restructurations de groupes scolaires (36 %) et les opérations d'aménagement urbain (31 %).

en €	1997	1998	1999	2000	2001
dépenses d'équipement	3 597 328	2 011 406	4 326 337	10 824 457	8 602 214
<i>évolution</i>		-44%	115%	150%	-21%
dépense d'équipement / habitant	144	81	176	440	349
moyenne strate	200	214	223	275	259

2.2.2. Un financement assuré en grande partie par l'emprunt :

Sur la période 1997-2001, les dépenses d'investissement ont été financées pour moitié par le recours à l'emprunt. L'autofinancement n'a permis de couvrir que 10 % des dépenses. Les subventions d'équipement ont financé pour leur part 48,6 % des équipements mais elles ne représentent que 37 % des ressources d'investissement totales.

Alors que la majorité des communes se sont désendettées durant la même période, l'encours de la dette augmente à GRIGNY de 33 % entre 1997 et 2001 pour se situer à 20 points au dessus de la moyenne de la strate.

L'indicateur de désendettement (3) qui mesure le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour amortir le capital souscrit s'élève à 24 ans en 2000 alors qu'il est de 7,3 ans en moyenne pour les communes de la strate. Au delà de 12 à 15 ans, les communes sont généralement considérées comme étant en situation critique.

En 2001, le calcul du ratio n'a pas de sens puisque la commune dégage un résultat négatif.

La commune ne dispose pas de ressources propres suffisantes pour rembourser l'annuité en capital de sa dette et ne peut, en conséquence, respecter les dispositions de l'article L. 1612-4 du

Code général des collectivités territoriales.

Sur un total de 10,36 millions d'Euros (68 millions de francs) de capital remboursé sur la période, il lui a manqué 1,7 millions d'Euros (11 millions de francs) de ressources propres pour couvrir l'annuité de la dette.

La spirale d'endettement dans laquelle est engagée la commune traduit une situation financière extrêmement dégradée et en conséquence, très difficile à rétablir.

Seuls un reprofilage de sa dette et l'absence de tout nouvel emprunt pourront permettre, sur plusieurs exercices, d'assainir ses finances.

2.3. RESULTAT COMPTABLE

Le déficit comptable cumulé n'a cessé de s'accroître entre 1998 et 2000, année où il représente 10% des recettes de fonctionnement. La situation s'est améliorée en 2001 en raison du recours massif à l'emprunt.

Le résultat global apparaît néanmoins excédentaire de 1998 à 2001 grâce au solde positif des restes à réaliser spécialement important en 1999 et 2000.

en milliers d'Euros	1997	1998	1999	2000	2001
résultat cumulé (fonct + invt)	505	-626	-1760	-3095	-1408
résultat cumulé/recettesde fonct	2%	-2%	-6%	-10%	-5%
solde des restes à réaliser	-186	343	6827	5826	1932
résultat au sens de l'art 1612-14	1%	-1%	17%	9%	2%

La situation n'en reste pas moins préoccupante en raison de l'endettement de la commune particulièrement élevé et de capacités de remboursement très réduites, voire nulles.

Fonds de Roulement et trésorerie :

L'équilibre des emplois et des ressources s'est effectué sur la période par une variation négative du fonds de roulement. Malgré le recours à l'emprunt de plus de 8 M euros en 2001, le fonds de roulement reste négatif à la fin de l'exercice 2001.

Les difficultés de trésorerie (4) qui en découlent se traduisent par :

* Un délai de mandatement des factures largement supérieur aux 35 jours fixés par le Code des marchés publics (5) ;

* Des montants élevés de rattachement des charges qui reflètent le manque de liquidités auquel

est confrontée la commune : en 2000 et 2001, l'équivalent de 4 mois de factures est payé l'année suivante.

Comptes consolidés :

La commune fait preuve de prudence dans ses engagements financiers "hors bilan". Elle n'est liée à aucune SEM d'aménagement susceptible de comporter des risques financiers et les garanties d'emprunt accordées aux organismes HLM restent mesurées. Par ailleurs les budgets annexes ne font apparaître aucune difficulté majeure.

2.4. SITUATION FINANCIERE ET QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE

La dégradation des finances communales durant la période sous revue laisse peser de graves inquiétudes quant à la capacité de la commune à faire face à ses charges sur les années à venir.

L'effet "ciseau" en début de période imputable à une croissance des charges supérieure à celle des ressources a conduit la commune à hypothéquer l'avenir en empruntant pour faire face à ses dépenses courantes.

En 2001, la section de fonctionnement devient déficitaire, montrant l'impossibilité pour la commune de poursuivre cette fuite en avant. L'exécution du budget 2002 confirmera cette tendance.

Les difficultés financières que connaît Grigny trouvent leur origine dans plusieurs facteurs externes :

D'une part, le faible potentiel fiscal ne permet pas à la commune de disposer de suffisamment de ressources pour faire face aux besoins élevés en termes de services publics de proximité. Cette insuffisance de ressources n'est que partiellement compensée par l'Etat.

D'autre part, l'engagement de la commune dans le projet mis en oeuvre dans le cadre de la politique de la ville implique un effort financier qu'elle n'est pas en mesure d'assumer complètement. Ce projet vise à terme à créer de la richesse fiscale en prenant appui sur le potentiel de développement économique de la commune. Conçu tout à la fois pour répondre aux besoins de la population actuelle et créer les conditions d'une attractivité durable du territoire en favorisant le développement du tissu d'entreprises et la revalorisation des quartiers, l'effort d'équipement réalisé par la commune, bien que largement subventionné, participe à la détérioration des finances communales. La part restant à financer par la commune, aussi minime soit-elle, nécessite de recourir à l'endettement, puisque aucune capacité de financement propre ne peut être dégagée. Devant faire l'avance des fonds puisque les subventions ne sont versées qu'après paiement des factures, ses difficultés de trésorerie s'en trouvent aggravées.

Le maire souligne que la commune a conditionné dès 1997 la réalisation d'investissements liés au GPU aux soutiens financiers qui lui seraient accordés en fonctionnement. Elle a même alors refusé de signer une convention pluriannuelle sur les investissements, considérant qu'elle n'avait pas de garantie sur la prise en charge des coûts de fonctionnement générés par les équipements ainsi réalisés. Ce n'est qu'à partir de 1999, alors que des modalités de soutien durable des finances communales semblaient sur le point d'être acquises et que l'Etat prenait l'engagement d'une convention financière avec la ville dans le cadre de la convention du Grand Projet de Ville, que la commune s'est résolue à de lourds programmes d'investissement.

Confrontée à des difficultés financières que l'on peut qualifier de "structurelles", la commune n'a cependant pas adopté les modalités de gestion adaptées. La gestion budgétaire et comptable manque notablement de rigueur :

- * Les opérations d'investissement sont peu lisibles : les prévisions budgétaires, tant en termes de dépenses que de recettes sont peu fiables et manquent de transparence. Par ailleurs, il est difficile de comprendre la logique qui préside aux annulations ou reports de crédits ;
- * La procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) prévue dans la M.14 qui aurait permis d'étaler sur la durée des travaux les crédits correspondants n'est pas mise en place. Les crédits doivent donc être intégralement reportés d'une année sur l'autre ce qui augmente artificiellement les montants inscrits au budget ;
- * D'autre part, l'absence de nombreux états devant réglementairement être annexés au budget prive l'assemblée délibérante d'éléments d'informations essentiels destinés à éclairer le vote. La non production des annexes retraçant l'état de la dette (y compris l'état des crédits de trésorerie) ou du personnel affecte particulièrement la décision budgétaire puisqu'elle ne permet pas à l'assemblée délibérante de disposer d'informations utiles sur les finances communales : alors que 64 % des crédits de la section de fonctionnement sont dédiés aux charges de personnel et aux frais financiers, et 26 % des crédits de la section d'investissement au remboursement en capital des emprunts, les états détaillés de ces différents postes ne sont pas fournis pour 4 des 5 exercices sous revue ;
- * Les rattachements de charges sont imprécis : les mandats ne sont accompagnés d'aucune pièce justificative ;
- * Le dispositif consistant à virer, par une opération d'ordre budgétaire, le produit des cessions d'immobilisations en section d'investissement n'a été mis en oeuvre que pour l'exercice 1999. Cette entorse à l'instruction comptable et budgétaire a majoré artificiellement le résultat de fonctionnement ;
- * Les intérêts correspondant à l'utilisation de la ligne de trésorerie sont comptabilisés avec ceux de la dette à long terme, ce qui fausse l'analyse relative aux charges financières de la commune.

Par ailleurs, l'organisation défaillante des services (pas d'organigramme sur la période, relations entre services non formalisées, parcellisation des tâches) ne permet pas à la commune d'avoir une vision globale de la situation.

Le suivi des opérations complexes menées dans le cadre de la politique de la ville aurait nécessité une coordination étroite que l'équipe communale n'a pas toujours été en mesure d'assurer (qualification, difficultés de recrutement, absence de formalisation des relations entre services).

Sous l'impulsion des services préfectoraux, la commune s'est engagée dans une démarche de planification et de gestion prévisionnelle, avec le soutien de la Délégation Interministérielle à la ville et d'un cabinet conseil. La procédure des AP/CP se met en place, une gestion du personnel s'amorce sur la base de tableaux de bord établis en 2001, et une réorganisation des services est en cours.

Cet effort est tardif, alors que la situation financière est très critique. La maîtrise des charges de fonctionnement est aujourd'hui impérative, tout comme la renégociation de la dette et la stabilisation de l'endettement.

III. LES PROCEDURES D'ACHAT PUBLIC

Le précédent contrôle de gestion de la commune avait mis en évidence des pratiques d'achat public peu rigoureuses, certaines n'étant pas conformes aux principes énoncés dans le Code des marchés publics.

Si les observations émises alors par la Chambre régionale des comptes ont bien amené la collectivité à corriger des points précis concernant les marchés visés, la fiabilité des procédures en général ne semble pas s'être améliorée puisque les mêmes pratiques contestables sont de nouveau relevées.

Les dépenses imputées sur trois comptes et treize marchés ont été contrôlés sur la période. En l'absence de documents permettant d'avoir une vue d'ensemble des achats et marchés conclus sur les cinq années (pas d'annexe relative à l'état des marchés notamment), le choix des contrats à vérifier s'est avéré difficile. Le contrôle s'est fondé sur un tableau de bord recensant les marchés et contrats en cours fin 2002, ce qui n'a permis qu'un contrôle partiel de la procédure, l'exécution n'étant généralement pas terminée.

Par ailleurs, la tenue des dossiers concernant les années 1997-2000 n'est pas satisfaisante. Beaucoup de pièces constitutives des marchés manquent ou ont été difficiles à obtenir.

Ce manque de rigueur n'est pas sans effet sur les défaillances qui seront relevées ultérieurement dans le suivi des procédures de marché. La gestion au cas par cas, souvent dans l'urgence,

s'effectue dans un climat général d'insécurité juridique, qu'il s'agisse de respect des seuils, de durée des contrats ou du déroulement de la procédure d'achat.

Une récente amélioration doit cependant être mentionnée avec la création d'un service "marchés publics" en 2002.

3.1. MONTANT DES MARCHES

Le Code des marchés publics (art. 23) en vigueur durant la période sous revue prévoit la possibilité de ne pas recourir à des procédures de mise en concurrence lorsque le montant annuel des paiements ne dépasse pas le seuil de 45 735 euros (300 000 F) par fournisseur. Au delà de ce montant, les collectivités doivent conclure un marché avec le fournisseur retenu, faisant notamment apparaître le montant maximal des prestations.

3.1.1. Le fractionnement des achats s'effectue au détriment d'une gestion optimale de la dépense publique

Le contrôle du compte "alimentation" (6) fait apparaître que le montant annuel par fournisseur ne dépasse pas le seuil autorisé. Néanmoins, la commune fait appel, pour des prestations similaires, à des fournisseurs différents. Si l'on regroupe les prestations par grande catégorie, le seuil est largement dépassé.

Cette pratique de fractionnement des achats permet à la commune de s'affranchir des règles relatives à la procédure des marchés publics. Or, la mise en concurrence des entreprises est une manière de garantir la bonne utilisation des deniers publics : en groupant ses achats, la collectivité est censée acheter au meilleur prix.

Dans le cas d'espèce, une évaluation rigoureuse des besoins assortie d'une mise en concurrence se serait sans doute révélée plus intéressante pour la collectivité. Celle-ci bénéficie très rarement de rabais, et leur niveau reste faible lorsqu'ils sont pratiqués.

De plus, la situation s'avère très périlleuse en fin d'année pour éviter de dépasser le seuil autorisé avec les principaux fournisseurs. Ainsi, les critères de choix semblent-ils parfois fondés sur des considérations de seuil et non de prix. Ces pratiques impliquent une surveillance attentive des montants engagés bien plus contraignante au quotidien que la procédure normale des marchés publics.

Des observations identiques peuvent être formulées sur le compte "achat de carburant (7)". Un marché à bons de commande a bien été conclu avec le principal fournisseur, mais pas avec les autres prestataires pour lesquels le montant annuel des paiements reste inférieur au seuil autorisé. S'agissant comme dans le cas précédent de prestations de même nature, une gestion rigoureuse de l'achat public aurait impliqué de prendre en compte la valeur de l'ensemble des

fournitures correspondant aux besoins d'une année. Afin de préserver une certaine souplesse, la collectivité aurait pu allouer le marché.

Reconnaissant que la forme adoptée pour les achats de carburant était discutable, la ville reste néanmoins convaincue d'avoir bénéficié du meilleur prix.

La Chambre rappelle toutefois, que la réglementation de l'achat public n'a pas pour unique mission de garantir aux acheteurs publics les meilleures conditions d'achat, mais également de donner aux fournisseurs la certitude que les offres seront traitées d'un point de vue de stricte égalité (8).

3.1.2. Les montants fixés dans les contrats sont parfois dépassés

Deux achats portant sur des marchés à bons de commande (9) ont été réalisés en dépassement du montant maximum spécifié dans le contrat.

Cette situation montre une nouvelle fois les difficultés de la commune à évaluer au plus juste ses besoins. Elle est également significative du suivi défaillant exercé sur les marchés en cours : la tenue d'une comptabilité d'engagement aurait dû faire apparaître le dépassement. Aucun contrôle interne minimal ne s'est exercé.

Ces défaillances sont lourdes de conséquences puisque les paiements n'ont pu être effectués par le comptable public selon la procédure habituelle mais sur ordre de réquisition du maire, qui substitue alors sa propre responsabilité à celle du comptable.

3.1.3. Coût final des équipements

L'exécution des marchés contrôlés n'étant généralement pas terminée, les éléments recueillis sont peu significatifs.

Des situations très différentes sont relevées quant aux dépassements intervenus par rapport aux prévisions : 15 % de dépassement sur la réhabilitation de la piscine tournesol, 50 % sur la création d'une structure multi accueil. Concernant ce dernier équipement, le Maire souligne que le projet initial a effectivement fait l'objet de modifications importantes pour tenir compte des adaptations souhaitées par les financeurs du projet.

Parallèlement, un réel souci de maîtrise des coûts transparaît dans l'un des deux marchés de maîtrise d'oeuvre étudiés, à travers une clause de plafonnement des honoraires du maître d'oeuvre. Cette clause n'est cependant pas reprise dans le second contrat.

3.2. DUREE DES MARCHES

L'absence d'anticipation sur la nécessité d'engager ou de reconduire les procédures d'appel d'offre est à déplorer dans 7 des 13 marchés contrôlés. Les procédures sont souvent mises en oeuvre trop tard pour que la commande publique puisse avoir lieu dans des conditions satisfaisantes et respectueuses des règles de mise en concurrence énoncées dans le Code des marchés publics.

3.2.1. Dépassement de la durée maximale de marchés à bons de commande

L'article 273 du Code des marchés publics limite à 3 ans la durée des marchés à bons de commande. Trois des quatre marchés à bons de commande contrôlés font apparaître un dépassement de cette durée.

* A la date d'expiration le 28 février 1999, du marché conclu avec le principal fournisseur de carburants, la commune n'avait encore enclenché aucune procédure permettant d'assurer la continuité des achats. La mise en oeuvre d'un nouvel appel d'offre n'a été motivé que par la suspension des paiements opérée par le comptable public l'année suivante. Le règlement des factures correspondant à cette période ne pourra être obtenu que par la procédure de réquisition du comptable.

* Le marché à bons de commande conclu en 1998 pour des travaux de reprographie appelle une critique du même ordre : alors que celui-ci prenait fin au 31 décembre 2000, la collectivité n'a engagé une nouvelle procédure de mise en concurrence que 6 mois plus tard. Entre temps, une délibération a tenté de proroger le marché afin de régulariser la situation mais a dû être rapportée sur demande du préfet. Les factures émises sur l'exercice 2001 n'ont, une nouvelle fois, pu être payées qu'après réquisition du comptable.

* Le marché passé en septembre 1996 en vue de la réhabilitation des espaces extérieurs de plusieurs quartiers de l'ensemble immobilier de la Grande borne n'a pu être exécuté dans le délai initialement prévu de 2 ans du fait de la lenteur de la mise en oeuvre du Grand Projet Urbain, et des difficultés rencontrées par la Ville pour mobiliser les subventions. Deux avenants prorogeront le marché jusqu'en novembre 2003 au motif que les montants autorisés n'étaient pas atteints. Estimant que ce marché était toujours valide, l'ordonnateur a demandé, en mai et septembre 2002, l'exécution des travaux.

Les avenants ont ainsi porté à 7 ans la durée totale du marché, soit une durée excessive compte tenu de la réglementation précitée. La facturation des prestations s'établit ainsi en 2002 sur la base des conditions économiques du marché du mois de septembre 1994 auxquelles s'appliquent une majoration correspondant à l'évolution de l'indice annuel des travaux publics. L'absence de mise en concurrence sur une durée si longue ne garantit pas à l'acheteur public l'obtention des meilleurs prix.

3.2.2. Une durée parfois imprécise des contrats

Le marché conclu en avril 1995 pour des travaux de voirie et réseaux divers relatifs au lotissement "les Gâtinois" prévoyait deux tranches dans la réalisation des travaux. Aucune clause ne précisait de délai maximal entre ces deux tranches. L'exécution de la seconde ne sera demandée que 6 ans après la réalisation de la première, portant ainsi à 8 ans la durée du contrat.

Comme dans le cas précédent, il n'est pas sûr que la commune ait bénéficié, pour les travaux de la seconde tranche, des meilleurs prix. Le recours à un marché fractionné comprenant une tranche ferme et une tranche conditionnelle aurait été mieux adapté au risque inhérent à la création d'un lotissement (rythme des ventes des parcelles notamment) et aurait permis une remise en concurrence de la 2ème tranche si la durée du contrat s'était avérée excessive.

Ce marché était soldé en décembre 2003.

3.3. PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES

Les obligations de publicité relatives à la mise en concurrence des entreprises sont globalement bien respectées. Des modifications interviennent toutefois très fréquemment à ce stade, généralement pour reporter la date limite de remise des offres ou des candidatures, parfois pour modifier le cahier des charges. Celles-ci ont pour effet d'alourdir et de retarder la procédure.

En revanche des carences dans la mise en oeuvre ou le suivi des procédures de passation sont à déplorer sur plusieurs marchés contrôlés : manque de transparence, de coordination au sein de l'institution, suivi insuffisant des marchés, marchés de régularisation.

3.3.1. Transparence :

Un manque de transparence est relevé pour deux marchés de maîtrise d'oeuvre pour la réalisation de la maison de la petite enfance et d'une structure multi-accueil.

- Dans le premier cas, c'est l'étape de présélection des candidats et non la sélection des projets qui est lacunaire.

En effet, les critères ayant présidé à l'élimination des candidats ne sont pas mentionnés dans le procès verbal du Jury de concours. Or, le Code des marchés publics (10) exige pourtant dès cette étape, un avis motivé du Jury, les critères devant être clairs et non discriminatoires.

- Dans le second cas, l'étape de sélection du projet s'est faite sur la base d'un rapport très rudimentaire.

3.3.2. Transversalité :

Si la passation ainsi que l'exécution du marché de création d'une maison de la petite enfance se sont globalement déroulées de manière satisfaisante, l'organisation interne relative à la mise en service d'un tel équipement n'est en revanche pas à la hauteur de l'enjeu financier que celui-ci représente. Les graves difficultés financières que connaît la commune ont certes contribué à la prise en compte tardive des besoins de fonctionnement de la structure. Cependant, une coordination minimale entre les différents services de la commune aurait dû permettre d'anticiper sur les besoins de création ou de redéploiement des postes et des besoins de formations qui en découlaient.

De ce fait, l'équipement n'a pu être mis en service dès sa livraison. Cet exemple est révélateur du fonctionnement cloisonné de l'administration communale et de ses difficultés à gérer tous les aspects d'un projet.

3.3.3. Suivi insuffisant :

L'absence de maîtrise du temps à l'étape de passation des marchés conduira, pour trois marchés, soit à des annulations, soit à une absence d'exécution. Le paiement des prestations devra une nouvelle fois être effectué en recourant à des procédures dérogatoires au droit commun.

* Un des lots du marché de réhabilitation et de restructuration de la piscine tournesol qui avait été attribué après la limite de validité de l'offre devra être annulé.

* Une des délibérations destinée à reconduire le marché de collecte des ordures ménagères du fait de "différentes difficultés administratives" sera également rapportée sur intervention du préfet. Il s'était écoulé plus de 21 mois entre la parution de l'appel d'offre et la conclusion du contrat.

* Le marché relatif à la création d'une maison de quartier "les tuileries" n'a pu être exécuté du fait d'une erreur administrative. Le marché ayant été notifié avant l'intervention des arrêtés de subventions, le versement de celles-ci ne pouvait plus intervenir. La commune, ne pouvant se priver d'une part importante du financement de cet équipement, a décidé de rompre le contrat alors que le marché était déjà notifié et que le premier ordre de service avait été émis.

Cette nouvelle défaillance administrative a été lourde de conséquences : non seulement l'équipement n'est toujours pas réalisé mais la procédure d'appel d'offre doit être entièrement reprise, entraînant ainsi une charge de travail non négligeable pour les services. Par ailleurs, le contrat ayant été rompu pour des raisons imputables à l'administration, des indemnités sont dues à l'entreprise. A ce jour, aucune transaction n'est intervenue, les négociations sont en cours. Enfin, la commune a rémunéré le maître d'oeuvre "à fonds perdus".

Compte tenu des nombreuses subventions sollicitées par la ville pour réaliser ses équipements, notamment dans le cadre de la politique de la ville, celle-ci doit être plus attentive au suivi des procédures.

3.3.4 Marché de régularisation :

La livraison de 8 véhicules a été effectuée avant la conclusion du marché comme en attestent les cartes grises, voire même pour certains véhicules avant le début de la consultation. La mise en concurrence des entreprises n'a dès lors été organisée que pour masquer l'irrégularité des achats effectués (dépassement du seuil).

Ce marché s'apparente à un marché de régularisation puisqu'il a pour objet de permettre le règlement des sommes dues au prestataire, en méconnaissance totale du code des marchés publics dont l'article 250 proscrit explicitement tout commencement d'exécution du marché avant sa conclusion.

Le comptable public a de nouveau suspendu le paiement, lequel interviendra par la suite sur ordre de réquisition du maire. Celui-ci justifie la situation par "l'urgence" d'équiper les services avant les opérations liées aux vacances d'été pour quatre véhicules, et par la lenteur de la procédure (appel d'offre infructueux au 12 juillet 2000 puis fixation complexe des prix) pour les 4 autres. L'urgence invoquée ne figure pas parmi celles que prévoit le Code des marchés publics (11) mais fait une nouvelle fois ressortir la difficulté de la collectivité à évaluer ses besoins et à anticiper pour mettre en place, en temps voulu, les procédures adaptées.

3.4. QUALITE DE LA GESTION DES PROCEDURES D'ACHAT PUBLIC

Alors que le processus d'achat public implique une étroite coordination entre les différents services de la collectivité, l'absence de définition claire des rôles de chacun ne permet pas que s'organise la transversalité requise pour évaluer les besoins de manière satisfaisante. Or, l'article 1 du nouveau Code des marchés publics rappelle que "la définition préalable des besoins représente une des conditions de l'efficacité de la commande".

Par ailleurs, toutes les étapes du processus sont assurées, pour la plupart des marchés, par les services techniques. Cette organisation ne permet pas qu'un contrôle interne puisse s'exercer en cas de défaillance car elle privilégie les aspects techniques au suivi administratif des procédures d'achat public.

Le manque de fiabilité des procédures internes a ainsi placé la commune à de nombreuses reprises dans une situation d'insécurité juridique qu'elle a palliée en mettant en oeuvre des procédures exceptionnelles comportant une prise de risque non négligeable (réquisitions du comptable, transactions amiables, marchés de régularisation).

IV. LE PERSONNEL

4.1. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le contexte socio-économique à GRIGNY (niveau de revenus, proportion de jeunes notamment) nécessite la mise en place de nombreux équipements et services de proximité. Les besoins de personnel sont donc particulièrement élevés.

4.1.1. Aspects quantitatifs :

Passant de 469 à 709 entre 1997 et 2002, le nombre d'emplois budgétaires a surtout progressé en début de période entre 1997 et 2000 (48 %). Cette évolution s'est nettement ralentie avec seulement 2 % d'augmentation en 18 mois entre le 1er janvier 2001 et le 11 juin 2002, traduisant la prise de conscience de la commune de la nécessité de limiter la progression de ses charges.

En rapprochant l'évolution du nombre de postes avec celle de la masse salariale, il apparaît que l'augmentation des charges de personnel est intégralement imputable à l'évolution du nombre d'agents et non à celle des salaires ou du régime indemnitaire. La rémunération moyenne par agent a même légèrement baissé sur la période du fait des mouvements de personnel, les nouvelles embauches amenant généralement des agents plus jeunes, donc à moindre ancienneté.

La répartition des postes entre titulaires et non titulaires met en évidence les difficultés de recrutement du personnel permanent que rencontre la commune. La forte rotation du personnel non titulaire durant les exercices 2000 et 2001 (1 241 agents rémunérés sur l'année 2002 soit le double des emplois budgétaires), entraîne pour la commune une charge accrue en termes de gestion administrative du personnel. La qualité du service peut s'en trouver affectée : employés sur quelques jours ou quelques semaines, ces agents peuvent difficilement s'impliquer dans les missions qu'ils exercent.

L'absentéisme est difficile à évaluer puisque la commune n'a mis en place aucun outil permettant de recenser précisément le motif des absences (formation, maladie, ...). Le rapport d'un cabinet de consultants estime que l'absentéisme représente l'équivalent d'un mois d'absence par agent et par an en moyenne.

La charge financière liée à l'absentéisme (environ 1/12ème des dépenses de personnel) représente pour la commune une marge de manoeuvre potentielle. La réflexion vient de s'engager sur ce thème, à la demande des partenaires institutionnels du GPV et du PIC URBAN, soucieux de voir la commune exploiter toutes les possibilités pour maîtriser l'évolution des charges.

La répartition des agents par filière traduit la priorité donnée aux missions opérationnelles sur les fonctions de gestion : les agents relevant des filières technique, culturelle, sportive, médico-sociale et d'animation, représentent 4/5 des emplois permanents. Les progressions les plus significatives entre 1997 à 2000 sont celles des services intervenant à proximité, d'accompagnement social, et de prévention : le personnel d'animation a progressé de 75 % en 3

ans.

Seuls 17,9 % des agents ont vocation à occuper des fonctions administratives soit un déficit de 4,6 % comparé à la moyenne des communes de la strate. Par ailleurs, le taux d'encadrement est faible : fin 1999, les agents de catégorie A ne représentaient que 4 % de l'effectif total alors que la moyenne s'établit à 5,7 % pour les communes de même strate. Cette donnée ne peut certes expliquer à elle seule les carences relevées précédemment dans la gestion mais elle y contribue certainement.

4.1.2. Aspects réglementaires :

Régime indemnitaire :

Le régime indemnitaire à GRIGNY appelle dans l'ensemble peu de remarques, à l'exception d'une situation particulière qui sera abordée ultérieurement.

Un manque de précision doit toutefois être relevé, tant en ce qui concerne les délibérations instaurant les différents régimes indemnitaires, qui ne déterminent pas les critères de modulation des taux individuels, que les arrêtés du maire, qui fixent les montants par grade, mais pas, pour chaque agent, les taux individuels applicables (12).

Logements de fonction :

L'attribution de logements de fonction appelle quelques remarques de procédure :

La liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué par "nécessité absolue de service" n'a pas été actualisée depuis la délibération du 7 juin 1994 : 17 logements sont attribués alors que 13 sont répertoriés. Sept arrêtés individuels n'ont pu être fournis.

Quatre logements attribués par "utilité de service" n'apparaissent dans aucune délibération. Aucun des arrêtés individuels n'a été produit.

Par ailleurs la commune ne déclare pas les avantages en nature attribués au personnel bénéficiant d'une concession de logement. Ces avantages ne figurent pas non plus sur les fiches de paie.

4.1.3. Aspects qualitatifs :

Durant la période sous revue, et malgré l'importance des masses financières en jeu, le service du personnel n'a pas été en mesure de jouer son rôle pour anticiper les évolutions et mettre en place des outils de gestion prévisionnelle des effectifs afin d'adapter la répartition et la qualification du personnel aux nouveaux besoins des services. Le poste de directeur des ressources humaines

(DRH) a été pourvu très irrégulièrement sur la période, ce qui a certainement affaibli cette fonction. Le recrutement d'un DRH en juillet 2003 devrait permettre des avancées en ce domaine.

Le service est sollicité uniquement sur des questions administratives d'embauche et de remplacement, mais ne joue aucun rôle dans la sélection des candidats. Les créations de poste sont directement négociées par les directeurs sans véritable concertation préalable avec le service du personnel.

En l'absence de vision globale des effectifs, d'organigramme et d'orientations stratégiques, la gestion des ressources humaines a été une gestion "au fil de l'eau", inadaptée à la situation.

"Manque de coordination, de cohérence, travail dans l'urgence", tels sont les principaux griefs exprimés spontanément par les agents des divers services rencontrés dans le cadre du contrôle. Conscients de la nécessité d'améliorer la gestion du secteur qu'ils ont en charge, certains tentent de se donner des outils plus performants, mais se heurtent très vite au manque de coordination au sein de l'institution. En outre, l'absence d'organisation et de régulation des relations entre les services nuit au climat du travail.

A travers les projets développés dans le cadre de la politique de la ville, l'Etat a progressivement fait pression sur la commune pour qu'elle modernise sa gestion du personnel et développe des outils adaptés. Un accompagnement par un cabinet de consultants lui a ainsi été imposé par ses partenaires depuis 2001, dont les effets apparaissaient déjà en fin de période.

Le diagnostic établi en mai 2002 par le cabinet de consultants rejoint certains des constats de la Chambre :

- " Un processus de décision fortement altéré et notamment des orientations stratégiques insuffisamment clarifiées pour guider l'action des services, un manque de structuration de la direction générale qui empêche toute visibilité sur le pilotage de l'institution ;
- Une absence de vision partagée du projet au sein des services de la ville ;
- Une organisation éclatée : la transversalité nécessaire au bon fonctionnement de l'institution n'est pas organisée ni pilotée.
- Un fonctionnement au coup par coup, traitement de l'urgence dans l'urgence ;
- Un manque de visibilité sur la gestion des effectifs à court et moyen terme. "

4.2. SITUATION DES AGENTS NON TITULAIRES

La loi du 13 juillet 1983 pose le principe que "sauf dérogation prévue par une disposition

législative, les emplois permanents de l'Etat, des régions, des départements et des communes...sont occupés par des fonctionnaires". Celle-ci a été complétée par la loi du 26 janvier 1984 qui ouvre, dans un certain nombre de cas, la possibilité aux communes de recourir à des agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires tout en étant placés dans une situation réglementaire.

4.2.1. Contractuels recrutés sur des emplois non permanents :

Les collectivités ont la possibilité de recruter des agents sur des emplois non permanents pour faire face à des besoins saisonniers notamment. Le contrôle effectué confirme la régularité de ces recrutements au regard des délibérations créant ces emplois. En revanche, de nombreux contrats et arrêtés n'ont pas été transmis au contrôle de légalité (13).

4.2.2. Contractuels recrutés sur des emplois permanents :

Ces emplois ont été créés pour répondre à des besoins spécifiques pour lesquels il n'existe pas d'adéquation entre les profils des postes à pourvoir et les fonctions définies dans les statuts particuliers des filières existantes. Dans ces différents secteurs, malgré les recherches effectuées, les candidatures reçues émanent d'agents non titulaires de la fonction publique.

Plusieurs défaillances d'ordre administratif sont à déplorer :

- la définition des postes et leurs conditions d'emploi ne figurent pas dans les contrats (14) ;
- plusieurs contrats et avenants ne sont pas transmis au contrôle de légalité ;
- un contrat n'a pas été renouvelé alors que l'agent était bien en poste.

Des irrégularités sont également constatées sur les revalorisations des salaires.

La rémunération des contractuels de catégorie A est déterminée par contrat, et ne peut, en cours de validité, faire l'objet d'ajustements autres que ceux prévus par la loi (augmentation des traitements de la fonction publique par la revalorisation du point d'indice). Toutefois, cette règle n'interdit pas une revalorisation de l'indice motivée par un changement des critères de rémunération qui prendra la forme d'avenant, si elle est inférieure à 40 %, et constituera un nouvel engagement au delà.

Quatre agents ont bénéficié de revalorisations aboutissant à un déroulement de carrière beaucoup plus rapide que celle des titulaires, sans que le motif de ces revalorisations par rapport aux conditions initiales de recrutement ne soit précisé dans les délibérations correspondantes.

Plusieurs irrégularités de ce type ont fait l'objet d'un contentieux devant le Tribunal Administratif et

ont été sanctionnées par des annulations. Les agents contractuels concernés ont vu pour certains leur indice réduit de moitié à l'issue du jugement.

Les assistantes maternelles :

Quarante-deux postes d'assistantes maternelles, agents non titulaires des collectivités (15), ont été créés par la délibération du 26 octobre 2000.

Or la commune emploie depuis déjà plusieurs années 37 assistantes maternelles sans que ces postes n'aient été créés par l'assemblée délibérante. Par ailleurs, aucun contrat ni arrêté n'a pu être fourni les concernant. Cette situation est particulièrement critiquable.

4.3. SITUATION DES CADRES DE DIRECTION

4.3.1. Les collaborateurs de cabinet :

Le nombre de collaborateurs de cabinet en fonction durant la période sous revue est conforme aux textes en vigueur.

Deux irrégularités sont cependant constatées. Alors que "l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des frais de déplacement...",

- l'un des collaborateurs a perçu durant 4 mois des indemnités indues ;

- le directeur de cabinet actuel bénéficie d'un logement de fonction par "nécessité absolue de service", avantage assimilable à une rémunération accessoire.

Si la loi du 12 juillet 1999 a permis aux collectivités territoriales d'octroyer des logements de fonction au titre de la nécessité absolue de service à certains emplois fonctionnels comme les directeurs généraux des services, elle n'a pas étendu cette possibilité aux emplois de collaborateurs de cabinet. De même, contrairement à l'interprétation juridique que fait la commune de la loi dite "démocratie de proximité" (16), celle-ci n'a ouvert cette possibilité qu'à un collaborateur d'une collectivité locale ou d'un EPCI de plus de 80 000 habitants, ce qui, dans l'un ou l'autre cas, ne concerne pas Grigny.

Dans le cas présent, le directeur de cabinet fait fonction de directeur général des services, ce qui prête effectivement à confusion. En attendant que sa situation soit régularisée, il a donc bénéficié d'un logement de fonction en dehors de tout cadre légal.

4.3.2. Les directeurs généraux des services et directeurs généraux adjoints :

Le nombre de directeurs généraux employés durant la période sous revue est conforme aux textes. Deux d'entre eux ont bénéficié en fin de carrière d'un congé spécial, dans les conditions prévues par le statut.

La situation du collaborateur de cabinet faisant fonction de directeur général des services du 1er octobre 2001 au 1er octobre 2003 pose en revanche des questions d'ordre juridique. Recruté sur le poste de directeur de cabinet en attendant que le poste de directeur général des services se libère 4 mois plus tard, ce collaborateur relève du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux qui précise que ceux-ci " peuvent occuper l'emploi de directeur général des services de communes de plus de 40 000 habitants... ".

La commune de GRIGNY ne comptant que 25 000 habitants ne pouvait donc envisager de le recruter sur ce poste, à moins d'obtenir une dérogation, ce qui n'a pas été le cas.

Celui-ci sera pourtant présenté aux agents de la commune comme faisant fonction de directeur général des services (d'abord dans un courrier signé du maire, puis dans une note signée par lui-même), ce qui amènera l'ancien directeur général des services, encore en poste durant quelques mois, à contester cette nomination. D'abord débouté en référé par le Tribunal Administratif de Versailles, cet ancien directeur général des services a fait appel devant le Conseil d'Etat qui a considéré que la nomination du directeur de cabinet "présente le caractère d'une nomination pour ordre et que la décision de nommer celui-ci directeur général des services est entachée d'irrégularité".

Le Conseil d'Etat estimera par ailleurs qu'il y a urgence à mettre fin à la persistance d'une telle situation qui est de "nature à compromettre le bon fonctionnement des services municipaux, à créer une grave insécurité juridique".

Le Conseil d'Etat a donc annulé l'ordonnance du juge des référés du Tribunal Administratif de Versailles et suspendu l'arrêté du maire de Grigny portant détachement du directeur de cabinet du maire ainsi que "la décision par laquelle le maire ...(l')a nommé...en qualité de directeur général des services", l'affaire étant renvoyée sur le fond au Tribunal Administratif de Versailles.

Le maire a pourtant renouvelé le 1er octobre 2002 le contrat de son directeur de cabinet dans des termes identiques.

La loi du 31 juillet 2003, en ouvrant la possibilité à certaines communes dites "sensibles" de recruter un administrateur territorial, a permis de régulariser cette situation et de nommer le directeur de cabinet sur le poste de directeur général des services trois mois plus tard.

4.3.2. Situation de la directrice des services techniques en poste jusqu'en juillet 2002 :

Les fonctions de directeur des services techniques ont été pourvues, de décembre 1992 à juillet

2002 par une attachée principale promue ensuite directeur territorial, ces deux grades relevant de la filière administrative.

Ne remplissant pas les conditions pour être détachée sur le poste fonctionnel de directeur des services techniques, celle-ci a été uniquement "chargée des fonctions" de directeur de services techniques (17) continuant ainsi à relever de la filière administrative : elle a occupé sur toute la période un poste budgétaire de la filière administrative et son avancement a suivi la grille indiciaire afférente.

Elle a cependant perçu le régime indemnitaire de la filière technique ainsi que celui de la filière administrative.

L'arrêté de nomination mentionne effectivement qu'elle "percevra le régime indemnitaire correspondant institué par un texte législatif ou réglementaire".

Or, au regard des textes en vigueur (18), les primes de "participation aux travaux" et de "service et de rendement" dont elle a bénéficié sont expressément réservées aux agents relevant de la filière technique. La directrice administrative chargée des fonctions de directeur des services techniques a donc bénéficié sur toute la période d'indemnités auxquelles elle ne pouvait prétendre, pour un montant mensuel moyen qui s'élève à 1 470 euros sur l'exercice 2000.

En mai 2001, le comptable public a suspendu le paiement des primes en cause. Toutefois, le maire a adressé un ordre de réquisition au comptable en motivant sa décision sur le fait que cet agent exerçait la direction des services techniques depuis 1992 et qu'elle était titulaire d'un DESS en urbanisme lui permettant d'occuper un poste de la filière technique. Or cette analyse est erronée car si ce diplôme lui permettait bien de s'inscrire au concours d'ingénieur (ce qu'elle n'a pas fait), il n'était pas suffisant pour occuper les fonctions relevant de ce cadre d'emploi. A compter de 2003, le concours d'ingénieur n'est d'ailleurs plus ouvert aux titulaires d'un DESS en urbanisme.

Le maire renouvellera chaque mois cette procédure de réquisition entre mai 2001 et juillet 2002.

Depuis août 2002, cet agent occupe les fonctions de Directrice générale adjointe des services. Sa situation est encore litigieuse au regard de son nouveau régime indemnitaire. En effet, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), ainsi que le complément indemnitaire (intitulé "indemnité supplémentaire") lui sont versés pour un montant largement supérieur au plafond autorisé.

Il s'agit, selon la commune, "d'un rappel de ces deux indemnités sur quatre ans", soit un "rattrapage normal" puisqu'elle "n'avait jamais perçu le régime indemnitaire correspondant à son grade".

Le versement de ce rappel ne pouvait intervenir que s'il était assorti d'une demande de remboursement des indemnités relevant de la filière technique perçues à tort ces quatre mêmes années. La Chambre se réserve la possibilité de vérifier ce point lors de son prochain contrôle.

4.4. QUALITE DE LA GESTION DU PERSONNEL

Les contrôles effectués sur certaines catégories de personnel révèlent, comme pour les autres thèmes abordés, de graves lacunes en termes de gestion.

Beaucoup d'anomalies ont été dénombrées dans les contrats et avenants des agents non titulaires, la procédure d'attribution des logements de fonction est défectueuse, le régime indemnitaire insuffisamment transparent.

Les difficultés de recrutement que rencontre la commune participent certes à ce manque de "performance" ; l'absence de DRH jusqu'en 2003 et les carences au niveau du pilotage durant les années passées pouvant également expliquer en partie l'absence de gestion prévisionnelle et le manque de transversalité.

Cependant, des situations administratives de cadres supérieurs, non conformes au droit de la fonction publique territoriale ont perduré malgré les nombreuses mises en garde du comptable et une décision du Conseil d'Etat.

(1) Strates communes de 20 000 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

(2) La CAF est calculée par addition au résultat de fonctionnement de l'exercice des dotations de l'exercice aux amortissements et provisions nettes de reprises, des opérations sur cessions d'actifs et différences sur réalisations transférées en investissement et des opérations sur subventions transférées au compte de résultat.

(3) encours de la dette/CAF brute.

(4) Contrôle des mandats émis en 1999 et 2000 sur les comptes 60623 alimentation et 60622 achat de carburant.

(5) Art. 178 du Code des marchés publics.

(6) Compte 60623.

(7) Compte 60622.

- (8) Transparence des marchés publics garantie par l'article 1 du code depuis 2001 qui figurait également dans l'ancien code à l'article 44.
- (9) Achat de véhicules.
- (10) Article 108 ter du Code des marchés publics en vigueur durant la période.
- (11) Art. 104 : urgence à passer un marché de substitution, urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles.
- (12) Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.
- (13) 80 contrats de saisonniers et de 51 arrêtés concernant les auxiliaires en juillet 1999 et 2000.
- (14) Décret n° 88-145 du 15 février 1988 et loi du 27 décembre 1994.
- (15) Loi n° 92-642 du 12 juillet 1992 relative aux assistantes maternelles article 123-10.
- (16) Article 58 loi n° 2003-276 du 27 février 2002.
- (17) Arrêté du 8 mars 1993.
- (18) Articles 1 à 4 du décret du 6 septembre 1991, la prime de service et de rendement ainsi que l'indemnité pour travaux, ne sont versées qu'au profit des agents relevant de la seule filière technique.