





**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE D'AIX
EN PROVENCE N° DL.2017-327**

Séance publique du

20 juillet 2017

**Présidence de Gérard BRAMOULLÉ
Adjoint au Maire**

Accusé de réception en préfecture
Identifiant : 013-211300017-20170720- lmc1114998-DE-1-1
Date de signature : 24/07/2017
Date de réception : lundi 24 juillet 2017
 POUR CERTIFICATION DU CARACTÈRE EXÉCUTOIRE: - ACTE SIGNÉ ✓ - COMPTE RENDU AFFICHÉ ✓ - ACTE TRANSMIS POUR EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ✓ 

**OBJET : INFORMATION DU CONSEIL - CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES PACA - EXAMEN
DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'AIX EN PROVENCE (2009 et suivants) -
COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

Le 20 juillet 2017 à 10h30, le Conseil Municipal de la Commune d'Aix-en-Provence s'est réuni en session Ordinaire dans la salle de ses délibérations, à l'Hôtel-de-Ville, sur la convocation qui lui a été adressée par Mme Maryse JOISSAINS-MASINI, Maire, le 13/07/2017, conformément aux articles L 2121-10 et L 2121-12 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Etaient Présents :

Monsieur Jacques AGOPIAN, Monsieur Ravi ANDRE, Madame Abbassia BACHI, Monsieur Edouard BALDO, Monsieur Moussa BENKACI, Madame Charlotte BENON, Madame Odile BONTHOUX, Monsieur Jacques BOUDON, Monsieur Jean-Pierre BOUVET, Monsieur Raoul BOYER, Monsieur Gérard BRAMOULLÉ, Madame Danièle BRUNET, Monsieur Lucien-Alexandre CASTRONOVO, Monsieur Maurice CHAZEAU, Eric CHEVALIER, Madame Charlotte DE BUSSCHERE, Monsieur Philippe DE SAINTDO, Monsieur Gerard DELOCHE, Madame Brigitte DEVESA, Madame Sylvaine DI CARO, Monsieur Gilles DONATINI, Madame Michele EINAUDI, Monsieur Alexandre GALLESE, Monsieur Jean-Christophe GROSSI, Monsieur Hervé GUERRERA, Madame Coralie JAUSSAUD, Madame Sophie JOISSAINS, Madame Gaëlle LENFANT, Monsieur Claude MAINA, Madame Irène MALAUZAT, Madame Reine MERGER, Mme Arlette OLLIVIER, Madame Liliane PIERRON, Monsieur Jean-Jacques POLITANO, Monsieur Christian ROLANDO, Madame Catherine ROUVIER, Madame Danielle SANTAMARIA, Madame Marie-Pierre SICARD - DESNUELLE, Madame Catherine SILVESTRE, Madame Josyane SOLARI, Monsieur Jules SUSINI, Monsieur Francis TAULAN, Madame Françoise TERME, Monsieur Michael ZAZOUN, Madame Karima ZERKANI-RAYNAL.

Excusés avec pouvoir donné conformément aux dispositions de l'article L 2121-20 du Code Général des Collectivités Territoriales:

Madame Dominique AUGÉY à Mme Arlette OLLIVIER, Madame Patricia BORRICAND à Madame Danielle SANTAMARIA, Madame Noëlle CICCOLINI-JOUFFRET à Monsieur Jean-Jacques POLITANO, Monsieur Sylvain DIJON à Madame Sophie JOISSAINS, Monsieur Laurent DILLINGER à Monsieur Jacques BOUDON, Madame Muriel HERNANDEZ à Monsieur Francis TAULAN, Madame Maryse JOISSAINS MASINI à Monsieur Gérard BRAMOULLÉ, Monsieur Stéphane PAOLI à Madame Danièle BRUNET, Monsieur Jean-Marc PERRIN à Madame Sylvaine DI CARO.

Excusés sans pouvoir :

Madame Souad HAMMAL.

Secrétaire : Gaëlle LENFANT

Monsieur Gérard BRAMOULLÉ donne lecture du rapport ci-joint.

Le procès-verbal de la séance précédente a été lu et approuvé



Direction Générale des Services
Direction Secrétariat Général

Nomenclature : 7.10
Divers

RAPPORT POUR
LE CONSEIL MUNICIPAL
DU 20 JUILLET 2017

RAPPORTEUR : Monsieur Gérard BRAMOULLÉ

Politique Publique : 01-GESTION DES RESSOURCES ET MOYENS

OBJET : INFORMATION DU CONSEIL - CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES PACA - EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'AIX EN PROVENCE (2009 ET SUIVANTS) - COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES- Information du Conseil

Mes chers Collègues,

La Chambre Régionale des Comptes de la région PACA a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la collectivité pour les exercices 2009 et suivants.
Les observations définitives de la Chambre ont été communiquées à la Ville le xx 2017 accompagnées des réponses de la Ville.

L'article L.243-6 du Code des juridictions financières dispose que le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.

En conséquence, je vous demande, Mes chers Collègues, de bien vouloir :

- **PRENDRE ACTE**, après en avoir débattu, du rapport d'observations définitives pour les exercices 2009 et suivants de la Chambre Régionale des Comptes Provence- Alpes-Côte d'Azur.

DL.2017-327 - INFORMATION DU CONSEIL - CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
PACA - EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'AIX EN
PROVENCE (2009 ET SUIVANTS) - COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES- Information du Conseil

Le Conseil Municipal a pris connaissance du présent rapport et le convertit en délibération. Ont signé
Gérard BRAMOULLÉ, Adjoint au Maire
Président de séance et les membres du conseil présents :

L'adjoint délégué,
Reine MERGER



Compte-rendu de la délibération affiché le : 24/07/2017
(articles L2121-25 et R 2121-11 du C.G.C.T.)

1

1 « Toute décision individuelle peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de Marseille, dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Dans ce délai, il peut être présenté un recours gracieux prorogeant le délai de recours contentieux ...»



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE À compter de l'exercice 2009

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Aix-en-Provence pour les exercices 2009 et suivants.

Par lettre en date du 12 novembre 2015, le président de la chambre en a informé Mme Maryse Joissains-Masini, seul ordonnateur au cours de la période sous revue. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 30 mai 2016, en présence de Mme Maryse Joissains-Masini, maire de la commune d'Aix-en-Provence.

Lors de sa séance du 23 juin 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été communiquées dans leur intégralité à Mme Maryse Joissains-Masini le 4 août 2016 et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

Mme Maryse Joissains-Masini a répondu par courrier du 4 novembre 2016, enregistré au greffe de la chambre le 7 novembre 2016.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 29 mars 2017, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Mme Maryse Joissains-Masini a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHÈSE

La fiabilité des comptes

Le patrimoine de la commune d'Aix-en-Provence est sous-évalué puisqu'il ne tient pas compte, notamment, des biens issus des transferts de compétences réalisés en 2015 par la communauté d'agglomération du pays d'Aix (CAPA) au profit de la commune. Au regard de l'importance des montants en jeu, soit près de 97 M€ représentant plus de 10 % du patrimoine communal et ainsi que l'ordonnateur en convient, les régularisations nécessaires devront être entreprises dès que possible.

La situation financière

Malgré la baisse de la dotation globale de fonctionnement, la commune a enregistré une augmentation de ses produits de gestion, de 7 % entre 2009 et 2015. Elle a été essentiellement imputable à la hausse des produits de la fiscalité locale, malgré la stabilité des taux d'imposition et la constance de la politique d'abattement suivie par la collectivité jusqu'en 2014. En dépit de l'évolution contenue des charges de personnel et de la mise en place d'une politique de maîtrise des dépenses courantes, les charges de gestion ont augmenté au cours de la même période plus vite que les produits (+ 10 %). Il en est résulté une baisse de l'excédent brut de fonctionnement et subséquemment de la capacité d'autofinancement alors que, dans le même temps, la commune a augmenté ses dépenses d'équipement. Cela a généré un besoin de financement croissant, qui a été couvert par une augmentation de l'endettement et par une diminution du fonds de roulement. Compte tenu de l'inflexion de ses indicateurs financiers, notamment de la constante diminution de sa capacité d'autofinancement, il conviendrait pour l'avenir que la commune revienne à un niveau d'investissement plus soutenable. C'est l'orientation qui semblait se dessiner dans les comptes de l'exercice 2015.

Les ressources humaines

Entre 2009 et 2014, la ville a maîtrisé ses effectifs. Toutefois, sa gestion des ressources humaines appelle quelques remarques. Outre un recours abusif aux emplois saisonniers, occasionnels et de remplacement (près de 970 par an), la chambre a observé que la durée légale du temps de travail, fixée à 1 607 heures par an, n'est pas respectée. En effet, les agents municipaux travaillent 1 552,5 heures par an au maximum. L'écart de 54,5 heures par an est notamment dû à l'octroi de cinq jours chômés en l'absence de toute délibération du conseil municipal auxquels s'ajoutent, pour certains agents, des jours supplémentaires de congés liés à leur ancienneté. Le coût annuel de cet avantage irrégulier consenti aux agents est évalué au minimum à 2,4 M€.

Par ailleurs, les heures supplémentaires, payées ou compensées au-delà des 1 552,5 heures précitées, ne sont pas contrôlées par un système automatisé, contrairement à ce que prévoit la réglementation. Malgré le suivi effectué par le service des ressources humaines, de nombreux dépassements de quotas d'heures supplémentaires ont été constatés, entraînant parfois une durée de travail hebdomadaire apparente supérieure au plafond de 48 heures hebdomadaires autorisées par la réglementation. Le coût des heures supplémentaires s'est élevé, en 2014, à 1,6 M€ alors même que la durée de travail des agents municipaux est inférieure à la durée légale.

Enfin, le régime indemnitaire, qui se fonde sur l'empilement d'une vingtaine de délibérations, est peu lisible et ne permet pas de s'assurer aisément de l'exacte liquidation des primes versées.

La gestion du patrimoine foncier et immobilier

La commune d'Aix-en-Provence détient un patrimoine foncier et immobilier considérable, qui représente un enjeu important en termes de gestion et de suivi. Or, elle ne dispose pas de logiciels ou d'outils informatiques permettant d'assurer ce suivi de manière intégrée. Il n'existe aucun document recensant l'intégralité des caractéristiques techniques des bâtiments communaux et le suivi des prescriptions réglementaires les concernant. La mise en place prochaine d'une base de données unique, recensant l'intégralité des bâtiments appartenant à la commune et leurs principales caractéristiques techniques, devrait mettre un terme à l'éclatement des informations et permettrait d'avoir une vision exhaustive du patrimoine de la ville et de mieux cadencer les opérations d'investissement nécessaires.

Trois cessions immobilières ont été analysées et ont révélé des errements.

Dans le cadre de la vente de l'hôtel de Caumont, l'acquéreur a souhaité financer le coût, net de subventions, du ravalement des façades du bâtiment, réalisé par la ville préalablement à la cession. Dans ce montage risqué pour la commune, cette dernière a fait l'avance de trésorerie nécessaire à la réalisation de ces travaux d'un montant brut de 1,7 M€ environ. La somme qu'elle a réclamée à l'acquéreur a été contestée par ce dernier et, si les parties sont parvenues à un accord éteignant le contentieux, la chambre observe que la somme due par le nouveau propriétaire de l'hôtel de Caumont sera réglée en trois annuités, prolongeant ainsi l'avance de trésorerie faite par la ville, et qu'elle ne couvre pas l'intégralité de ses débours.

Le déplacement de l'office de tourisme municipal s'est accompagné de la cession à un tiers de l'ancien bâtiment, situé sur le site inscrit de la Rotonde, qui s'est soldée par sa démolition totale. Ce tiers y a érigé un nouvel édifice à usage commercial alors même que l'appel à candidatures destiné à choisir l'acquéreur indiquait clairement que le nouveau projet devait préserver l'intégrité du bâtiment et qu'une offre concurrente a été écartée notamment pour ce motif. Contrairement à ce qu'ont soutenu tant l'ordonnateur que l'acquéreur, l'écart entre les attentes initialement affichées et le projet finalement réalisé ne peut intégralement s'expliquer par l'évolution de la réglementation visant à prévenir les risques sismiques.

Enfin, la cession réalisée à titre gratuit à l'Etat, dans le cadre du contrat de plan, du site abritant une partie des locaux de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence a généré pour la commune un coût de 1,5 M€ qui n'avait pas été initialement prévu.

Les transferts de compétences intervenus dans le cadre de la mise en place de la métropole

Par une série de délibérations adoptées en 2015 par le conseil municipal et le conseil de communauté de la CAPA, l'intérêt communautaire a été retiré à plusieurs équipements culturels ou sportifs, tels que le musée Granet ou le Grand théâtre de Provence, ce qui a permis leur retour dans le patrimoine de la ville, désormais chargée de leur gestion. S'ils présentaient par leur objet une certaine cohérence, ces retours paraissaient fondés sur des motifs très généraux et peu convaincants, d'autant qu'ils préexistaient le plus souvent aux décisions prises en 2015. Dès lors, au regard du calendrier des opérations, il paraît clair que l'objectif premier de ces retours était d'éviter que la métropole ne récupérât des équipements que la ville d'Aix-en-Provence juge d'importance majeure pour son image ou indispensables à la maîtrise de sa politique culturelle. Cependant, l'avenir municipal de ces équipements demeure juridiquement incertain.

En vendant ses parkings en ouvrage à la société d'économie mixte qui en assurait jusqu'alors la gestion dans le cadre d'une délégation de service public, la ville espérait soustraire à la métropole un patrimoine qui devait lui être transféré gratuitement. La réalisation de cette opération devait également permettre à la commune d'encaisser 65 M€ de recettes nettes mais pouvait priver la métropole des moyens d'exercer sur le territoire aixois une compétence que la loi lui a pourtant attribuée. L'exécution de cette opération est pour l'heure suspendue à la suite d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mettre à jour et valoriser correctement l'état de l'actif, en intégrant notamment les immobilisations reçues de la CAPA en 2015

Recommandation n°2 : Régulariser les contrats de recrutement non conformes aux articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, soit en les requalifiant, soit en y mettant un terme, soit en titularisant les agents concernés si les conditions de leur titularisation sont remplies

Recommandation n°3 : Définir de manière réaliste la nature des recrutements à opérer (accroissement d'activité saisonnier ou temporaire, remplacement, emploi permanent), afin d'éviter les dérives constatées en matière de recrutement d'agents sur emploi non permanent

Recommandation n°4 : Mettre fin à l'attribution des deux jours d'ancienneté

Recommandation n°5 : Cesser de comptabiliser un jour de fractionnement dans les droits à congés acquis

Recommandation n°6 : Adopter un temps de travail conforme à la durée légale annuelle

Recommandation n°7 : Modifier la délibération relative aux heures supplémentaires afin de la mettre en conformité avec les limites prévues par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail

Recommandation n°8 : Mettre en place un système automatisé de contrôle des heures supplémentaires

Recommandation n°9 : Poursuivre les efforts entrepris pour réduire le volume des heures supplémentaires et rééquilibrer le rapport entre les heures supplémentaires compensées et celles rémunérées

Recommandation n°10 : Rationaliser le régime indemnitaire des agents municipaux en adoptant une nouvelle délibération consolidant l'ensemble des décisions antérieurement prises en matière de primes

Recommandation n°11 : Compléter les outils de gestion des ressources humaines en établissant notamment, à partir d'un bilan rétrospectif, un plan de mobilité et de promotion interne et un plan prévisionnel de départs à la retraite sur trois années glissantes

Recommandation n°12 : Mettre en place un contrôle interne, reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques

Recommandation n°13 : Développer l'outil informatique de suivi du parc immobilier et foncier de la commune recensant, d'une part, les biens de la collectivité et, d'autre part, leurs caractéristiques en termes de localisation, surface, utilisation, ancienneté

SOMMAIRE

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE	7
2. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE	7
2.1 Les principaux diagnostics comptables	7
2.1.1 Les vérifications sur la fiabilité des comptes n'ayant pas révélé d'anomalies majeures	7
2.1.2 Les problèmes concernant l'actif immobilisé	7
2.2 La procédure et les prévisions budgétaires	9
2.2.1 La qualité des prévisions budgétaires	9
2.2.2 Le débat d'orientations budgétaires	9
3. LA SITUATION FINANCIERE	11
3.1 La section de fonctionnement	11
3.1.1 Les produits de fonctionnement	11
3.1.2 Les charges de fonctionnement	16
3.1.3 Un autofinancement qui diminue progressivement	18
3.2 L'investissement	19
3.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement	19
3.2.2 Le financement des investissements.....	20
3.2.3 La structure et la gestion de la dette.....	21
3.2.4 Synthèse sur les modalités de financement des dépenses d'équipement.....	22
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	22
4.1 L'évolution des effectifs	22
4.2 La politique d'avancement et de promotion	25
4.3 Le temps de travail	25
4.3.1 Une durée annuelle de travail inférieure à la durée légale de 1 607 heures	25
4.3.2 Les irrégularités affectant la rémunération des heures supplémentaires	27
4.3.3 L'absentéisme.....	31
4.4 Le régime indemnitaire	31
4.4.1 Un manque persistant de lisibilité.....	31
4.4.2 Des montants de primes très difficilement reconstituables	32
5. LES OUTILS DE GESTION : DES DEMARCHES INITIEES MAIS A COMPLETER ET PRECISER	34
5.1 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	34
5.2 Contrôle interne et contrôle de gestion	35
5.2.1 Des outils encore perfectibles	35
5.2.2 Un contrôle interne inexistant mais pourtant nécessaire.....	36
6. LA GESTION IMMOBILIERE ET FONCIERE	36

6.1	Le suivi et les enjeux du parc immobilier et du contexte foncier de la ville	36
6.1.1	Le suivi et la valorisation du parc immobilier et foncier.....	36
6.1.2	Les enjeux environnementaux : des contraintes qui pèsent sur certains projets d'aménagement 38	
6.2	Analyse de quelques cessions immobilières emblématiques	38
6.2.1	L'hôtel de Caumont	39
6.2.2	L'office de tourisme.....	43
6.2.3	Les travaux réalisés pour améliorer l'offre universitaire.....	46
7.	LA QUESTION METROPOLITAINE	47
7.1	Les transferts de compétences vers les communes intervenus avant le 1^{er} janvier 2016	47
7.2	Une stratégie de reprise de compétence qui n'est pas neutre.....	49
7.2.1	Les conséquences financières des transferts de compétences.....	50
7.2.2	Les conséquences comptables et patrimoniales des transferts de compétences	50
7.3	La vente des parkings en ouvrage de la ville : une soustraction délibérée à la métropole de ces équipements	51
7.3.1	Les objectifs de la cession.....	51
7.3.2	La valorisation des parkings concédés.....	52

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Aix-en-Provence est une des sous-préfectures du département des Bouches-du-Rhône, siège jusqu'au 31 décembre 2015 de la communauté d'agglomération du pays d'Aix (CAPA). Elle se situe à 33 kilomètres de Marseille, entre le massif de la Sainte-Victoire à l'est et la chaîne de la Trévaresse à l'ouest. Les cours d'eau de l'Arc, de la Touloubre et de la Torse la traversent d'est en ouest.

Englobant plusieurs noyaux villageois, Les Milles, Luynes, Puyricard, Célon, Couteron, Les Granettes, ainsi que des quartiers récents, comme La Duranne, la commune couvre 18 608 hectares ce qui en fait, par la superficie, la 11^{ème} commune de France métropolitaine. Ce territoire comprend 6 219 hectares de surfaces boisées.

En 2014, sa population totale estimée atteignait 144 274 habitants. Après la baisse enregistrée au recensement de 2012 (141 148 habitants), elle dépasserait désormais le niveau atteint au recensement de 2007 (143 404 habitants).

2. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

2.1 Les principaux diagnostics comptables

2.1.1 Les vérifications sur la fiabilité des comptes n'ayant pas révélé d'anomalies majeures

Le fonctionnement des comptes retraçant les principales opérations d'ordre (amortissements, charges à répartir, provisions, reprises sur subventions, intérêts courus non échus, variation des stocks, cessions d'immobilisations) ou devant être soldés en fin d'exercice (virements internes, refinancement de la dette et emprunts assortis d'une ligne de trésorerie), n'appelle pas d'observation. Le contrôle de la bonne imputation des subventions d'équipement et de l'état de la dette n'a pas révélé d'anomalie.

Les comptes de recettes et de dépenses à classer ou à régulariser sont apurés dans des délais corrects et présentent des soldes faibles chaque fin d'exercice, hormis en 2010 où le solde du compte 4718 « *Autres recettes à régulariser* » a atteint de manière ponctuelle 3 M€ en raison de l'encaissement de l'acompte relatif à la vente de l'hôtel de Caumont (voir ci-après).

Au cours des derniers exercices, les rattachements de charges ont été relativement importants, influençant le résultat à hauteur de 20 % en 2012, 14 % en 2013 et 43 % en 2014 et 41 % en 2015 (Cf. le tableau n° 1 joint en annexe). L'augmentation de ce pourcentage s'explique autant par la hausse des rattachements que par la diminution du résultat.

En revanche, aucun produit rattaché n'a été comptabilisé jusqu'en 2014 compris. Le receveur municipal a indiqué que la ville ne pratiquait pas ces rattachements par choix.

2.1.2 Les problèmes concernant l'actif immobilisé

L'enregistrement des travaux en cours

En première lecture, certains travaux en cours paraissent dater de presque 20 ans, ce qui n'est pas le cas en réalité. Cela provient du fait qu'ils sont enregistrés dans l'état de l'actif sous le numéro de l'immeuble d'origine quand il en existe un. Les services municipaux ont indiqué que les modalités de numérotation devraient être modifiées à l'occasion d'un prochain changement d'application informatique, ce qui permettra de rendre plus lisible le millésime des immobilisations en cours.

Toutefois, les travaux en cours sont régulièrement transférés aux comptes d'imputation définitive avant de commencer, le cas échéant, à être amortis. Il est seulement observé une légère dégradation du rapport entre le solde du compte 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » et le solde du compte 21 « *Immobilisations corporelles* », qui atteint 6,7 en 2015.

Le suivi des entrées et sorties de l'actif des biens de faible valeur

Les biens d'une valeur unitaire inférieure à 1 524 € sont enregistrés dans l'inventaire, par exercice, sous un même numéro, puis amortis sur un an et sortis de l'actif l'année suivante. La liste détaillée des biens concernés par ces inscriptions collectives a été produite pour les exercices 2013 et 2014. Elle a révélé la présence de quelques biens d'un montant en réalité supérieur à 1 524 €, mais la chambre observe surtout que la méthode d'enregistrement actuelle ne permet pas, d'une manière générale, d'identifier les biens dits de faible valeur. Elle complexifie leur sortie du bilan lors de leur mise au rebut ou de leur vente puisque leurs valeurs brutes et nettes n'apparaissent pas à l'état de l'actif ou à l'inventaire. Il conviendra donc de faire évoluer cette méthode afin d'assurer une plus grande transparence.

Par ailleurs, la présence à l'inventaire de certaines immobilisations très anciennes, notamment des ordinateurs de plus de 20 ans, laisse supposer que tous les biens réformés n'ont pas été sortis de l'actif, ce qui aurait dû être fait quand bien même leur impact sur la valeur nette de l'actif communal serait nul. La commune a précisé qu'un « *suivi régulier des biens réformés sera progressivement mis en place dans le cadre du déploiement des fonctionnalités du nouveau logiciel comptable* ».

L'absence et les erreurs d'enregistrement affectant des opérations de cession ou de transfert d'immobilisations

Il est procédé aux écritures d'ordre d'intégrations et de sorties d'actif chaque année à l'appui de la délibération du conseil municipal recensant les transactions foncières de l'exercice précédent. Les biens entrants sont intégrés pour leur valeur vénale. A défaut de valeur vénale stipulée dans l'acte notarié (cas des acquisitions à titre gratuit), le montant retenu est celui de l'estimation fixée en vue du calcul des émoluments du conservateur des hypothèques.

Si aucune anomalie n'a été repérée concernant les acquisitions ou cessions suite à des transactions, l'analyse de certaines opérations foncières et/ou immobilières au cours de la période sous revue tend à montrer que le suivi de l'actif est perfectible pour les immobilisations mises à disposition ou affectées à la suite de transferts de compétences.

En particulier, les équipements reçus de la communauté d'agglomération du pays d'Aix en 2015, après le retrait de leur intérêt communautaire, n'avaient pas été enregistrés à l'actif de la commune en fin d'exercice 2015. La chambre a estimé leur valeur brute à un peu plus de 97,5 M€ (voir le chapitre 7 ci-après). Sachant que le total des immobilisations corporelles de la ville s'élevait à 921 M€ au 31 décembre 2014, leur intégration présente un réel enjeu.

Il conviendra parallèlement d'enregistrer une diminution du solde du compte 24, qui retrace les biens mis à disposition, dans lequel figurent, depuis leur transfert à la CAPA, le musée Granet pour 12,4 M€, la salle du Bois de l'Aune pour 1 M€ et le patio du Bois de l'Aune pour 0,9 M€.

Ces opérations comptables de mise à jour au du bilan constituent de surcroît un préalable indispensable dans l'hypothèse où l'intérêt métropolitain de ces équipements viendrait à être déclaré. En effet, il faudrait alors impérativement passer les écritures comptables de transfert entre la ville et la métropole.

Par ailleurs, en cas de délégation de service public, les immobilisations mises à disposition du concessionnaire par le concédant doivent être enregistrées à l'actif, au compte 22 pour le premier et 24 pour le second. Or, tous les parkings qui ont été concédés à la SEMAPA restent inscrits au compte 21 pour un montant brut total de 20 549 496 €¹ (valeur au 31 décembre 2014). Bien qu'ils soient productifs de revenus, ces biens n'ont pas été amortis dans les comptes de la ville et leur valeur brute est donc égale à leur valeur nette.

De même, la valorisation comptable de quelques biens paraît infondée. Ainsi, le parc de stationnement en ouvrage Mignet, jusqu'à présent exploité par la SEMEPA dans le cadre d'une délégation de service public, est comptabilisé pour seulement 181 411 € au compte 2151 alors qu'il s'agit d'un bien concédé ou affermé et que la valeur moyenne des sept autres parkings en ouvrage ressort à 2,8 M€. Sa faible valorisation ne semble pas pouvoir s'expliquer par une cession, même partielle, ainsi que l'a soutenu l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Recommandation n° 1 : Mettre à jour et valoriser correctement l'état de l'actif, en intégrant notamment les immobilisations reçues de la CAPA en 2015.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les écritures nécessaires à l'intégration des biens transférés par la CAPA seraient passées après l'établissement des procès-verbaux contradictoires².

2.2 La procédure et les prévisions budgétaires

2.2.1 La qualité des prévisions budgétaires

Entre 2009 et 2014, les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont compris entre 90 et 95 % en dépenses et entre 98 % et 103 % en recettes. Pour la section d'investissement, les taux d'exécution oscillent entre 77 % et 91 % en dépenses et entre 66 % et 87 % en recettes (Cf. les tableaux n° 2 et 3 joints en annexe).

Ces taux sont relativement satisfaisants.

La ville a mis en place depuis plusieurs années un programme pluriannuel d'investissements (PPI) mettant en perspective les priorités pluriannuelles d'investissement au regard des grands équilibres financiers de la collectivité.

2.2.2 Le débat d'orientations budgétaires

En application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat d'orientations budgétaires (DOB) est organisé dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

Contribuant à l'information du public sur les affaires locales, il permet aux élus d'exprimer leur opinion sur la politique budgétaire de la collectivité et au maire de faire connaître les priorités budgétaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

¹ Méjanès : 4 421 021 € / Pasteur : 12 785 € + 3 437 485 € / Bellegarde : 1 255 803 € / Cardeurs : 885 972 € / Mignet : 181 377 € / Signoret : 1 843 411 € / Carnot : 2 034 402 € / Rotonde : 6 477 240 €.

² Il ressort de la balance des comptes éditée à partir du logiciel d'analyse de la situation financière des CEPL utilisé par les chambres régionales des comptes (ANAFI), qu'à la date du 27 janvier 2017, les écritures n'avaient pas encore été passées sur l'exercice 2016.

Il s'effectue dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du CGCT. Or, le règlement intérieur organisant le fonctionnement du conseil municipal d'Aix-en-Provence, adopté le 3 novembre 2009 et modifié par les délibérations du 28 janvier et du 29 avril 2013³, applicable durant la période sous revue, n'est pas très précis sur le contenu du débat. Il énonce « *qu'un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. Le maire ou un élu désigné par lui expose les orientations générales du budget. Le maire ou un élu désigné par lui répond aux interventions des groupes ou des élus* ».

Il est difficile de déterminer si le DOB respecte ou non les prescriptions du règlement intérieur, tant ce dernier est lapidaire.

Dans sa version applicable jusqu'en 2014, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoyait que le débat devait porter sur les orientations générales à retenir pour l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 modifiant l'article L. 2312-1 précité, le débat doit également porter sur la structure et la gestion de la dette.

Entre 2011 et 2016, les débats ont eu lieu en moyenne un mois avant l'adoption du budget. Les rapports présentés se composaient de cinquante à quatre-vingts pages divisées en quatre parties.

Ils faisaient état des prévisions de croissance tant au niveau international que national, des évolutions attendues pour l'exercice des concours de l'Etat aux collectivités, d'abord de manière globale, puis en ce qui concerne la ville d'Aix. Ils comportaient une analyse rétrospective des dépenses et recettes des deux sections au cours des cinq derniers exercices, de la fiscalité locale et de l'état de la dette. La gestion de la dette n'était toutefois pas soumise au débat.

Si les orientations générales de l'exercice étaient assez précisément décrites et les projets d'investissement mentionnés, seuls figuraient les montants prévus pour l'année à venir ainsi que les différentes actions envisagées dans différents domaines (culture, éducation, sports, petite enfance, etc.) sans que ces actions ne soient systématiquement chiffrées et mises en perspective. Les engagements pluriannuels n'étaient pas évoqués et il n'était procédé à aucune analyse prospective de la situation financière ni à aucune analyse de la stratégie de financement externe pluriannuelle, ce que la chambre recommande.

Le rapport présenté pour 2016 comporte, en sus, quelques éléments relatifs à la maîtrise des dépenses de personnel. Toutefois, les prochains débats devront être encore enrichis et contenir l'ensemble des informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT issu du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016⁴ relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires et précisant le contenu du débat tel que redéfini par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Un nouveau règlement a été adopté le 28 avril 2014, à la suite des dernières élections municipales.

⁴ A. -Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes : 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. (...) 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes (...) 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. (...) Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

B. -Dans les communes de plus de 10 000 habitants, (...), les informations relatives : 1° A la structure des effectifs ; 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature 3° A la durée effective du travail dans la commune. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

3. LA SITUATION FINANCIERE

La ville d'Aix-en-Provence dispose d'un budget principal et deux budgets annexes de nature industrielle et commerciale, l'un concernant le service de l'eau, l'autre le service de l'assainissement.

En 2014, les charges et produits des budgets annexes s'élevaient à environ 12 M€ soit 6 % du budget principal. Par ailleurs, le bilan de ces deux budgets était faible (respectivement 91 000 € pour l'assainissement et 58 000 € pour l'eau). Dès lors, l'analyse de la situation financière n'a porté que sur le seul budget principal.

3.1 La section de fonctionnement

3.1.1 Les produits de fonctionnement

Entre 2009 et 2015, l'ensemble des produits de fonctionnement a enregistré une hausse de 7 %.

Les évolutions sont cependant contrastées selon la nature des ressources. La croissance générale repose ainsi essentiellement sur la hausse des ressources fiscales (+16,6 M€ sur la période) qui a plus que compensé la baisse des ressources institutionnelles (-11,6 M€).

3.1.1.1 Les produits flexibles

En 2015, les produits flexibles, essentiellement fiscaux, représentaient 60 % du total des produits d'exploitation, soit en proportion, 6,5 points de plus qu'en 2009.

3.1.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales (nettes de restitutions) s'élevaient à 96,3 M€ en 2015 contre 79,7 M€ en 2009, soit une augmentation de 21 % sur la période (3,2 % par an en moyenne). Elles représentaient 51 % des produits d'exploitation en 2015 (soit 6 points de plus qu'en 2009) et 48 % en moyenne sur la période.

Leur progression a résulté, accessoirement, de celle des droits de mutation à titre onéreux⁵ (+ 2,5 M€) et du produit des taxes sur les activités industrielles (+ 1 M€) et, principalement, de celle du produit des impôts sur les ménages (taxes foncières et d'habitation), passé de 62 M€ en 2009 à 75 M€ en 2015, soit une hausse de 21 % (3,2 % par an en moyenne).

Les impôts sur les ménages ont représenté en moyenne sur la période 77,5 % des produits de la fiscalité propre et 37 % du total des produits.

Leur progression est essentiellement due à la hausse des bases d'imposition, c'est-à-dire la valeur locative des immeubles, car la commune a maintenu ses taux et très peu modifié sa politique d'abattement.

L'évolution de la base d'imposition

La base fiscale est passée de 350 M€ à 399,2 M€ entre 2010 et 2014, soit une hausse de 14 % alors que dans le même temps, la population estimée de la commune est passée de 146 690 habitants en 2010 à 144 274 habitants en 2014, soit une baisse de 1,65 %.

⁵ Sur les DMTO, la commune n'a aucun pouvoir de taux. Ce dernier est fixé par l'Etat, pour la part communale à 1,2 %. La hausse des recettes de DMTO est donc due à une augmentation du produit des ventes immobilières sur la commune d'Aix-en-Provence entre 2009 et 2014.

Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, la valeur locative cadastrale est modifiée automatiquement chaque année par des coefficients forfaitaires d'actualisation votés en loi de finances (2 % en 2010, 1,8 % de 2011 à 2013, 0,9 % en 2014). Cette actualisation vient en complément de la révision des bases opérée localement par les services fiscaux, en fonction des changements de caractéristiques physiques et d'environnement affectant les habitations ou à la suite de la livraison de nouvelles résidences.

En l'espèce, sur la période concernée, l'évolution des bases a résulté autant de l'actualisation forfaitaire que de l'augmentation due au nombre et aux caractéristiques des résidences.

Les taux

Au cours de la période sous revue, les taux d'imposition votés par le conseil municipal sont restés inchangés à 18,94 % pour la taxe d'habitation (TH), 17,64 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et 12,37 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Ces taux sont nettement inférieurs à ceux de la strate démographique à laquelle appartient la commune⁶, qui s'élevaient en 2014 à respectivement, 21 % pour la TH, 23,07 % pour la TFPB et 35,33 % pour la TFPNB.

La moindre pression fiscale à laquelle les ménages aixois sont assujettis constitue une marge de manœuvre à laquelle il pourrait être recouru en tant que de besoin.

La politique d'abattements

Entre 2009 et 2014, une seule délibération a été adoptée en matière d'abattements, le 16 juillet 2010 (n° 2010-741), pour instituer un abattement général à la base de 10 % en faveur des personnes handicapées ou invalides.

Pour le surplus, les abattements de la ville d'Aix-en-Provence, qui concernent la taxe d'habitation, sont restés placés sous le régime dérogatoire de la quotité jusqu'en 2015. En effet, malgré les changements de majorité, le conseil municipal avait maintenu le régime "historique" institué par délibération du 30 juin 1981, qui autorisait un abattement général à la base d'un montant compris entre 740 et 799 €, correspondant, durant la période sous revue, à 23 % de la valeur locative moyenne. Or, l'abattement facultatif de droit commun ne peut excéder 15 %. Le régime dérogatoire en vigueur à Aix, contribuait donc à rendre le niveau d'imposition des contribuables aixois à la taxe d'habitation plus avantageux que dans la plupart des autres communes.

Se prévalant d'une volonté d'anticiper l'harmonisation des politiques d'abattement générée par la mise en place de la métropole et afin de faire face aux prochaines diminutions de la dotation globale de fonctionnement, le conseil municipal a, par délibération du 28 septembre 2015, décidé d'adopter l'abattement de droit commun en le fixant à 12 % à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette décision aura pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, d'augmenter les ressources fiscales propres de la commune.

3.1.1.1.2 Les autres ressources d'exploitation

Entre 2009 et 2015, les recettes d'exploitation ont augmenté de 32 % (soit 4,2 M€), passant de 12,9 M€ à 17,1 M€. Elles ont représenté entre 7,3 % et 10 % du total des produits de fonctionnement sur la période et entre 14 % et 17,6 % des produits dits « flexibles ».

Cette évolution s'explique essentiellement par la hausse des excédents et redevances provenant des services publics industriels et commerciaux (SPIC), celle des produits issus des travaux et prestations de services et celle des produits des domaines.

⁶ Commune de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre.

Les redevances versées par les services publics industriels et commerciaux (SPIC)

Ces recettes imputées au crédit du compte 757, sont passées entre 2009 et 2014 de 423 246 € à 3 516 073 € du fait du reversement à la ville, en plusieurs annuités (3M€ par an de 2010 à 2014 et 1 M€ en 2015), d'une redevance de 16 M€. Elle constituait la contrepartie financière du renoncement par la ville à la clause de dévolution gratuite des programmes immobiliers gérés par la SACOGIVA⁷. En effet, en application d'une convention de 1978, la propriété de trois immeubles gérés par cette société devait revenir à la commune en 2009.

Par avenant n° 19 du 16 décembre 2009, il a été décidé par les parties que la SACOGIVA verserait à la commune d'Aix-en-Provence la somme de 16 M€ en contrepartie du report, à la dissolution de la société, des dispositions relatives à la dévolution gratuite, systématique et intégrale des programmes immobiliers.

La dernière annuité étant inférieure aux précédentes, les produits du compte 757 accusaient déjà un repli en 2015 et devraient, à partir de 2016, revenir à des niveaux de l'ordre de 400 000 € par an.

Les prestations de services

Entre 2009 et 2014, les recettes provenant de prestations de services sont passées de 0,8 M€ à près de 2 M€, soit une hausse de 154 %.

Cette croissance s'explique par la création de nouveaux services ou par les recettes supplémentaires dégagées par des services préexistants, à la suite de certains changements.

Ainsi les produits perçus auprès de l'école d'art d'Aix-en-Provence sont passés de zéro à 702 925 €. Anciennement service communal, l'école d'art est devenue un établissement public en 2011. Cette modification s'est accompagnée de la signature d'une convention de gestion qui a entraîné de nouveaux flux financiers entre les deux entités. La ville facture notamment à l'établissement la masse salariale correspondant aux agents mis à sa disposition. Toutefois, ces recettes sont compensées en dépenses par les subventions versées par la ville à l'établissement. Les produits nouveaux sont donc sans effet sur le résultat.

Les sommes mises à la charge du conservatoire de musique par la ville sont passées de 125 468 € à 258 498 €, soit une hausse de 133 039 €. Cela provient, d'une part, du fait que le nouveau conservatoire (7 000 m²) permet de générer de nouvelles recettes et, d'autre part, d'un rattrapage de facturation ayant eu lieu en 2010.

La facturation des garderies scolaires en fonction des nouveaux rythmes scolaires a permis de dégager 310 740 € de recettes. Cependant, ces nouveaux rythmes scolaires ont généré, parallèlement, des dépenses supplémentaires, évaluées par la ville entre 500 000 € et 600 000 €.

Enfin la ville procède à la facturation d'un dispositif intitulé « Aix Box », qui couvre les loisirs et activités des enfants de six à seize ans pour les périodes estivales.

Tous ces produits constituent en réalité la contrepartie de charges supplémentaires qu'ils ne compensent que partiellement.

En 2015, ces recettes ont enregistré une nouvelle augmentation de 0,8 M€ pour atteindre 2,8 M€.

⁷ SACOGIVA, Société Anonyme de Construction et de Gestion Immobilière d'Aix-en-Provence, est une société d'économie mixte créée en 1958. Cette société est détenue majoritairement par la Ville d'Aix-en-Provence et par Habitat en région services.

Les redevances du domaine

Entre 2009 et 2015, les recettes nettes du compte 703, qui retrace les redevances et produits d'utilisation du domaine, sont passées de 6,4 M€ à 7,6 M€, soit une augmentation de 1,2 M€ (+ 19 %).

Selon l'analyse des services municipaux (effectuée jusqu'en 2014), cette progression provient principalement des produits du stationnement sur voirie (+ 0,6 M€, soit + 20,5 %)⁸ et plus accessoirement des droits de voirie perçus pour l'occupation du domaine public routier, à l'exclusion des terrasses, du fait d'une augmentation des chantiers, des redevances d'occupation du domaine public (marchés, terrasses etc...) en raison de l'évolution de la tarification et, enfin, des taxes funéraires et des concessions.

Ces ressources sont par essence fluctuantes et, en 2015, s'est amorcée une baisse de plus de 0,4 M€ par rapport à 2014.

3.1.1.2 Les produits rigides

3.1.1.2.1 La fiscalité reversée

Entre 2009 et 2015, la fiscalité reversée à la commune par la communauté d'agglomération du pays d'Aix (CAPA), qui se compose essentiellement de l'attribution de compensation⁹ et de la dotation de solidarité communautaire¹⁰, a enregistré une hausse de 7 %, passant de 45 M€ à 48,3 M€ (Cf. le tableau n° 4 joint en annexe). Elle représente en moyenne 25 % du total des produits de la ville sur la période analysée.

La structure de ces recettes a été profondément modifiée entre 2013 et 2014. Ainsi, l'attribution de compensation a augmentée de 22 M€ tandis que la dotation de solidarité communautaire a diminué de 24,6 M€. Cela s'explique par l'intégration dans l'attribution de compensation de la première part de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

En effet, le pacte financier déterminant les critères de calcul de cette dotation ayant été modifié en 2012, les communes membres de la communauté d'agglomération se sont vues attribuer une deuxième part de DSC selon ces nouveaux critères, alors que la première part était reconduite à l'identique sans possibilité de modifications. Au motif qu'une partie des DSC avait été ainsi figée, la commission locale d'évaluation des transferts de charges a, le 11 octobre 2013, validé une proposition de garantir aux communes, à périmètre de compétences et de charges transférées constant, les versements en provenance de la communauté d'agglomération, par l'intégration de cette part dans l'attribution de compensation.

⁸ Il s'agit des redevances versées par la SEMEPA dans le cadre de deux DSP de stationnement. Cette hausse est donc la conséquence mathématique de l'augmentation des recettes de la SEMEPA.

⁹ L'attribution de compensation a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI). Elle est figée dans le temps et a été calculée en l'espèce au regard de la moyenne des dépenses et recettes relatives aux compétences transférées constatée sur les exercices 1998, 1999 et 2000.

¹⁰ La dotation de solidarité communautaire est un reversement institué par les EPCI soumis au régime de la taxe professionnelle unique/fiscalité propre unique (TPU/FPU) en direction de leurs communes membres. Elle a pour objectif de reverser aux communes une partie de la croissance du produit fiscal communautaire, selon des critères déterminés notamment en fonction de l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI et de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Cette décision n'est pas neutre car les attributions de compensation, qui représentent désormais 99,8 % de la fiscalité reversée, sont difficilement modifiables¹¹ et s'imposent à la métropole Aix-Marseille-Provence, substituée à la CAPA depuis le 1^{er} janvier 2016. La ville d'Aix-en-Provence bénéficie depuis lors d'une plus grande stabilité des ressources provenant de l'intercommunalité.

Il semble que l'intégration de la DSC dans l'attribution de compensation ait été validée par le ministère de l'intérieur pour d'autres établissements publics de coopération intercommunale intégrés à la future métropole Aix-Marseille-Provence. La chambre observe néanmoins qu'elle n'est pas expressément prévue par les dispositions du code général des impôts régissant ces versements. Comme ces derniers poursuivent des objectifs très différents, leur fongibilité paraît peu conforme à l'esprit de la loi. En outre, l'opération s'est effectuée au détriment des marges de manœuvre futures de la métropole Aix-Marseille-Provence¹².

3.1.1.2.2 Les ressources institutionnelles

Entre 2009 et 2015, les ressources institutionnelles de la commune ont enregistré une baisse de 15 %, passant de 38 M€ à 26,4 M€ (Cf. le tableau n° 5 joint en annexe) En 2015, elles ne représentaient plus que 14 % des produits de la commune contre 21,6 % en 2009.

La baisse de 11,6 M€ intervenue sur la période s'est répartie comme suit :

- 8,4 M€ au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF), s'inscrivant dans le cadre de la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités locales. En 2015, la diminution a atteint 5 M€ par rapport à 2014 et son niveau s'est établi à 18,2 M€.
- 2,5 M€ au titre de participations principalement versées par la CAPA jusqu'en 2011 sous la forme d'un fonds de concours et intégrées depuis lors dans la DSC et destinés au fonctionnement de trois équipements municipaux à rayonnement communautaire (cité du livre, école de musique et école d'art), aujourd'hui juridiquement autonomes.
- 0,6 M€ au titre des compensations et péréquations.

¹¹ Le I bis du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoyait que les modalités de la fixation et les conditions de la révision de ce montant pouvaient être librement fixés par le conseil communautaire statuant à l'unanimité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixées librement par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers et des conseils municipaux des communs membres, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

¹² En vertu du 5° 1 du V de l'article 1609 *nonies* du code précité, à la suite d'une fusion d'EPCI réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'attribution de compensation versée ou perçue à compter de l'année où l'opération de fusion produit pour la première fois ses effets au plan fiscal, est égale : « a) Pour les communes qui étaient antérieurement membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis au présent article : à l'attribution de compensation que versait ou percevait cet établissement public de coopération intercommunale l'année précédant celle où cette opération a produit pour la première fois ses effets au plan fiscal. Il peut être dérogé à cette disposition uniquement la première année d'existence du nouvel établissement public de coopération intercommunale, en cas de révision librement décidée par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales [deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population]. Cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 15 % de son montant ». Le 5 du même article précise : Les métropoles et la métropole de Lyon peuvent faire application de la révision dérogatoire prévue au a du I du présent 5°, uniquement la première année où leur création produit ses effets au plan fiscal, pour modifier l'attribution de compensation que versait ou percevait l'établissement public de coopération intercommunale préexistant l'année précédente. Cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 15 % de son montant ».

3.1.2 Les charges de fonctionnement

En 2015, les charges courantes de gestion s'élevaient à 173,1 M€, en hausse de 15 M€ par rapport à 2009 (+ 9 % sur la période, soit +1,6 % par an en moyenne). L'année 2015 s'est néanmoins traduite par un tassement de ces dépenses par rapport à 2014 (- 0,4 M€).

La progression générale observée a été principalement imputable aux charges à caractère général (+ 4,5 M€) et aux charges de personnel (+ 10,5 M€).

Ces charges, ainsi que les subventions versées, qui représentaient, ensemble, 90 % des produits de fonctionnement, ont augmenté à un rythme supérieur à celui de l'inflation, alors que les autres charges de gestion et les intérêts versés ont diminué. Si des facteurs exogènes, cités par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, sont de nature à expliquer en partie la progression observée entre 2009 et 2015, 60 % de cette augmentation relèvent de la gestion municipale.

Dans ce contexte, la ville a mis en place un plan de réduction des dépenses concernant la masse salariale, les subventions et les dépenses de fonctionnement des services (cf. ci-après).

3.1.2.1 Les charges à caractère général

Au cours de la période sous revue, elles sont passées de 31,4 M€ à 35,8 M€ en 2015 (Cf. le tableau n° 6 joint en annexe), soit une augmentation de 14 % (2,2 % par an en moyenne).

Les principaux postes ayant contribué à cette augmentation ont été les suivants :

- Achats : + 1,8 M€ (+17 %). La hausse s'explique essentiellement par la consommation de fluides (+ 1,4 M€) en raison d'une hausse des tarifs mais également de la mise en service de nouveaux équipements (office de tourisme 5 000 m², conservatoire 7 000 m², etc.).
- Contrats de prestations de services : + 1,6 M€ (+ 26 %). L'augmentation des dépenses est principalement imputable à l'organisation directe du carnaval, autrefois géré par une association (subventionnée), pour 0,2 M€, à la nouvelle délégation de service public relative à la fourrière animale, qui a entraîné un surcoût de 0,2 M€, à celle relative à la petite enfance (crèches), pour 0,3 M€, et aux prestations informatiques, qui ont enregistré une hausse de 0,4 M€ (installation de 1 100 postes de travail supplémentaires, assistance et accompagnement au développement de nouveaux systèmes informatiques comme le logiciel comptable, le portail citoyen, le site web...).
- Honoraires, études et recherches : + 1 M€ (+ 33 %), dont 0,6 M€ au titre des reversements prévus par la convention de stationnement sur voirie. En effet, la ville a délégué à la société d'économie mixte municipale la gestion du stationnement payant sur voirie. Aux termes de la convention signée à ce titre, 72 % des recettes générées sont reversées au délégataire mais cela se traduit parallèlement par une hausse des charges. Par ailleurs, la délégation de service public pour la fourrière automobile a généré une dépense nouvelle de 0,2 M€, conformément aux dispositions de la convention qui prévoient que si un quota d'interventions par le délégataire n'est pas atteint, la ville est tenue de verser à l'opérateur des indemnités compensatrices.
- Entretien et réparations : + 1 M€ (+ 32 %) dont 0,26 M€ concernant le département informatique, 0,2 M€ pour l'entretien de bâtiments, 0,2 M€ pour l'éclairage public, 0,1 M€ pour les espaces verts et la même somme pour les moyens généraux.

Les charges à caractère général de la commune s'élevaient à 254 € par habitant en 2014 contre 207 € par habitant en 2009. Sur la même période, les charges de la strate sont passées de 250 € à 257 € par habitant, soit un montant plus élevé mais connaissant une évolution beaucoup plus modérée.

3.1.2.2 Les charges de personnel

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel sont passées de 87,8 M€ à 98,2 M€ (Cf. le tableau n° 7 joint en annexe), soit une hausse de 12 % (1,9 % par an en moyenne). Elles ont représenté en moyenne, sur la période, 55 % des charges de gestion courantes. En 2014, elles atteignaient 660 € par habitant contre 602 € en 2009 mais ce montant restait inférieur à celui de la strate (703 €). De même, elles avaient évolué à un rythme inférieur à celui de la strate (12 % contre 14,5 %).

La progression de ces dépenses entre 2009 et 2014 s'explique principalement par :

- Celle des rémunérations principales (personnels titulaires et non titulaires), à concurrence de 4,2 M€ ;
- Celle du régime indemnitaire, à hauteur de 1 M€ ;
- Et celle des charges sociales, à concurrence 3 M€.

Parallèlement, les autres indemnités (personnels titulaires et non titulaires) ont diminué de 1 M€.

Au cours de l'année 2015, la masse salariale a connu une augmentation de 3 M€ par rapport à 2014, substantiellement plus importante que celle observée au cours des exercices précédents. Les principaux facteurs tant endogènes qu'exogènes qui expliquent cette progression ont été, selon l'analyse des services municipaux, les suivants :

- Un glissement vieillesse technicité (GVT)¹³ à hauteur de presque 1 M€ ;
- L'effet de la réforme des rythmes scolaires, évalué à 1 M€ pour 2015 (le coût total de la réforme s'élevant à 1,7 M€ pour les exercices 2014 et 2015) ;
- La revalorisation des échelles de rémunération des catégories C et B, à concurrence de 0,7 M€ ;
- L'augmentation des cotisations à la CNRACL, pour 33 milliers d'euros ;
- L'intégration du personnel du Bois de l'Aune, précédemment géré par la CAPA, à compter du 1^{er} août 2015 : 0,2 M€ (compensée par une majoration de l'attribution de compensation), l'effet en année pleine sur 2016 étant plus important (cf. ci-après, la partie sur l'impact financier des transferts de compétences) ;
- La prise en charge en gestion directe du refuge animalier de l'Arbois pour 0,2 M€.

Parallèlement, quelques décisions ont été prises par la collectivité afin de contenir la progression de la masse salariale, compte tenu des fortes contraintes liées à la baisse des dotations de l'État. Il s'agit notamment de :

- La diminution des heures supplémentaires, permettant une économie de 84 milliers d'euros (cf. ci-après) ;
- Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (28 recrutements externes pour 56 départs à la retraite).

¹³ Le GVT mesure les variations de rémunérations dues à l'ancienneté et aux promotions.

Le coût pour la commune des mesures d'origine gouvernementale (hors GVT) représente près de 2 M€ sur les 3 M€ d'augmentation de la masse salariale intervenue entre 2014 et 2015. Sans ces mesures, l'augmentation aurait été limitée à 1 %.

Pour 2016, la ville avait prévu de contenir la progression de la masse salariale à 1 %, malgré les effets de décisions qui lui sont extérieures (revalorisation du SMIC, transferts d'équipements, dépenses supplémentaires liées aux rythmes scolaires ...), par la mise en œuvre de nouvelles mesures d'économie (nouvelle baisse des heures supplémentaires, diminution de 20 % de l'enveloppe des remplacements dans les écoles, diminution de moitié des saisonniers, non remplacement de 60 départs définitifs mais avec 10 recrutements externes).

Cependant cet objectif s'est avéré difficile à concrétiser. En effet, selon les réponses de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, 48 départs en retraite n'ont pas été remplacés sur les 60 prévus, 16 recrutements nouveaux ont eu lieu et non 10, l'effet de la reprise du musée Granet n'avait pas été suffisamment valorisé et l'augmentation générale du point d'indice de la fonction publique décidée par le gouvernement, non prévisible, a occasionné à elle seule 250 milliers d'euros de dépenses supplémentaires.

3.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Entre 2009 et 2015, les subventions de fonctionnement ont augmenté de 11 %, passant de 19,6 M€ à 21,7 M€ (Cf. le tableau n° 8 joint en annexe). La hausse la plus importante (52 % sur la période) concerne les subventions aux établissements publics rattachés.

Si la part des subventions destinées aux personnes de droit privé, c'est-à-dire essentiellement à des associations, demeure dans ce total, la plus importante (55 %), leur montant en 2015 est en diminution de 3 % par rapport à 2009. Plus précisément, les versements de subventions accusent une baisse significative de -1,5 M€ en 2014 et - 0,4 M€ en 2015.

Ce poste de dépenses, visé par la politique de maîtrise de dépenses de la ville, devait enregistrer une nouvelle diminution en 2016. L'objectif de ramener le montant des subventions à un peu moins de 19 M€ paraît cependant difficile à atteindre.

3.1.2.4 Les autres charges de gestion

Entre 2009 et 2015, ces diverses charges de gestion ont enregistré une baisse de 9 % soit 1,4 M€ (Cf. le tableau n° 9 joint en annexe), quasi exclusivement sous l'effet de la baisse des admissions en non-valeur, qui sont passées de 2,5 M€ en 2009 à 138 milliers d'euros en 2015. L'exercice 2009 avait été affecté par une admission en non-valeur exceptionnelle de 2 429 992,28 € concernant un titre émis à l'encontre de la SA Thermale d'Aix-en-Provence. Le niveau habituel des créances irrécouvrables est inférieur à 100 000 €.

D'autres postes du chapitre ont enregistré des hausses comprises entre 7 et 193 %, mais concernent des dépenses de faible montant ou sur lesquelles la commune n'a pas de prise (contribution au service incendie).

3.1.3 Un autofinancement qui diminue progressivement

3.1.3.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF)

Entre 2009 et 2015, la croissance des produits ayant été inférieure à celle des charges (respectivement 7 % et 10 %), l'EBF de la commune d'Aix-en-Provence a enregistré une baisse de 15 %, passant de 20,9 à 17,9 M€ (Cf. le tableau n° 10 joint en annexe).

Alors que l'EBF représentait 12 % des produits de fonctionnement en 2009, cette part a été ramenée à 9,5 % en 2015.

Avec un niveau de 144 € par habitant en 2009 et de 125 € en 2014, l'EBF de la commune d'Aix-en-Provence a toujours été inférieur à celui de la strate (qui a atteint respectivement 195 € en 2009 et 191 € en 2014).

Dans le même temps, la CAF brute¹⁴ a diminué de 25 %, passant de 19,5 M€ à 14,6 M€, et la CAF nette¹⁵ de 50 %, passant de 4,2 M€ à 2,1 M€ (Cf. le tableau n° 10) La baisse de la CAF nette est d'autant plus remarquable que l'annuité de la dette a également diminué durant la période (- 2,8 M€).

Plus précisément, ces deux soldes de gestion ont augmenté entre 2009 et 2011, puis se sont stabilisés en 2012 et 2013 avant d'enregistrer une baisse significative en 2014, qui s'est poursuivie en 2015 s'agissant de la CAF nette. La dégradation de la CAF au cours de ces deux derniers exercices s'explique principalement par celle de l'EBF.

L'ordonnateur a fait valoir en réponse aux observations provisoires de la chambre que cette situation était imputable à la baisse des dotations de l'Etat. La chambre observe que si leur diminution a contribué à la détérioration des soldes de gestion, cette dernière s'explique également par l'augmentation des charges.

En 2014, la CAF brute par habitant s'élevait à Aix à 95 € contre 147 € pour la moyenne de la strate. En 2009, elle était de 134 € par habitant, contre 157 € pour la strate.

L'écart s'est donc creusé entre la commune d'Aix-en-Provence et les communes comparables. Il en va de même pour la CAF nette, qui est passée de 29 € en 2009 à 16 € par habitant en 2014, contre 41 € pour la strate.

La CAF brute a représenté en moyenne sur la période 10 % des produits de gestion. En 2015, elle se situait à un niveau très faible de 7,8 %.

3.2 L'investissement

3.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Entre 2009 et 2014, les dépenses d'équipement ont considérablement augmenté, passant de 27,1 M€ à 62,3 M€, soit une hausse de 130 %, avec un pic de 64 M€ en 2012.

En effet, la commune a mis en place une politique active d'investissements avec pour principales réalisations :

- Les travaux de la ZAC Sextius Mirabeau (plus de 50 M€ entre 2009 et 2014) ;
- La constitution de réserves foncières pour plus de 10 M€ sur la période ;
- Des rénovations d'éclairages publics pour plus de 5 M€ ;
- Et divers travaux de piétonisation, de rénovation, ou d'amélioration d'équipements...

Alors qu'en 2009, les dépenses d'équipement par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate (234 € à Aix contre 336 €), elles leur étaient nettement supérieures en 2014 (475 € à Aix contre 338 € pour la strate)¹⁶.

Le rythme des investissements a toutefois diminué en 2015, les dépenses s'étant élevées à 47 M€ cette année-là.

¹⁴ EBF diminué des intérêts payés.

¹⁵ CAF brute diminuée du remboursement de la dette en capital.

¹⁶ Ces chiffres publiés par le MINEFI diffèrent légèrement de ceux d'ANAFI qui indiquent une dépense d'investissement par habitant de 186 € en 2009 et de 432 € en 2014. Toutefois, l'évolution et la position par rapport à la strate restent identiques. Cette différence provient des montants d'investissement retenus (dépenses nettes pour Anafi et dépenses + subventions versées pour le site Alyzée.

3.2.2 Le financement des investissements

3.2.2.1 L'insuffisance du financement propre

Comme indiqué ci-dessus, la CAF nette, composante du financement propre, a enregistré une baisse de 50 % durant la période. En revanche, les ressources propres d'investissement de la commune ont, malgré des fluctuations annuelles, considérablement augmenté, de + 10 M€ pour les subventions d'équipement reçues et de + 3,8 M€ pour les autres produits, auxquels s'ajoutent les produits de cession d'immobilisation qui, selon les années, se sont inscrits dans une échelle de 1,2 M€ à 16,5 M€ (Cf. le tableau n° 11 joint en annexe).

Toutefois, la hausse du financement propre hors CAF, passé sur la période de 19,7 M€ à 33,5 M€, est demeurée insuffisante pour couvrir le besoin de financement généré par le niveau élevé des dépenses d'équipement.

Ainsi, entre 2009 et 2015, la commune a dégagé un besoin de financement pour chaque exercice compris entre 8 M€ et 26,2 M€, ce besoin ayant augmenté de presque 80 % entre 2009 et 2015.

Dès lors, la commune a dû recourir à l'emprunt mais également puiser dans son fonds de roulement.

3.2.2.2 Le recours à l'emprunt

L'encours de dette au 31 décembre est passé de 118,5 M€ en 2009 à 139,1 M€ en 2015, soit une hausse de 17 %, sous l'effet des nouveaux emprunts contractés pour des montants compris entre 10 et 22 M€ par an.

Son montant par habitant est passé, entre 2009 et 2014, de 813 € à 955 €, contre respectivement 1 085 € et 1 176 € pour la strate.

3.2.2.3 La diminution du fonds de roulement et celle de la trésorerie

Le fonds de roulement (FDR) de la commune est passé de 9,7 M€ à 0,5 M€ entre 2009 et 2015, soit une diminution de 95 %.

La commune ayant puisé dans son fonds de roulement pour financer ses équipements, sa trésorerie s'est fortement dégradée jusqu'en 2014 malgré un besoin en fonds de roulement¹⁷ (BFR) négatif durant tous les exercices à l'exception de 2012.

Evolution du FDR, BFDR et trésorerie

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Fonds de roulement net global	9 759 316	12 527 269	14 486 591	8 909 661	6 798 118	2 468 602	512 397	-95
- Besoin en fonds de roulement global	-8 541 353	-6 601 797	-5 400 564	-5 089 774	106 810	-5 471 478	-13 683 648	60
= Trésorerie nette	18 300 669	19 129 066	19 887 156	13 999 434	6 691 308	7 940 080	14 196 045	-22
en nombre de jours de charges courantes	42,2	43,9	44,5	30,7	14,2	16,7	29,9	-29

Source : ANAFI.

¹⁷ Solde des créances et dette d'exploitation.

En 2015, malgré un fonds de roulement très faible, la trésorerie de la commune a de nouveau progressé, s'élevant à 14,2 M€, soit 30 jours de charges courantes, grâce à une forte augmentation du besoin en fonds de roulement négatif (13,7 M€ contre 5,4 M€ en 2014), due notamment à la hausse des dettes envers les fournisseurs (+ 7,7 M€) et à des apports des budgets annexes.

3.2.3 La structure et la gestion de la dette

3.2.3.1 La structure de la dette et le poids des annuités

La dette de la commune était composée, au 31 décembre 2014, de 60 emprunts représentant un capital restant dû de 116 M€ et de 12 emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie dont le total de l'encours atteignait 21,5 M€.

Sur ces 72 emprunts, 27 ont été souscrits à taux fixe, 43 à taux variable et 2 à taux capé. Les taux variables étaient indexés sur l'EURIBOR, le livret A, l'inflation, l'EONIA ou le taux annuel glissant (TAG).

Il s'agissait de prêts classiques, classés dans la catégorie A-1 sur l'échelle des risques fixée par la circulaire interministérielle n° IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics¹⁸, à l'exception de trois d'entre eux.

Ces trois emprunts étaient classés respectivement dans les catégories A-2¹⁹ et B-1²⁰ de la charte et ne présentaient pas de risques majeurs. Ils représentaient 4,27 % de l'encours de la dette du budget principal au 31 décembre 2015 et n'avaient pas fait l'objet de renégociation. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, la renégociation de ces emprunts n'apparaissait pas nécessaire dans la mesure où les probabilités de franchissement des barrières étaient faibles sur leur durée résiduelle. Toutefois, le taux de l'emprunt classé en A-2 est assorti d'une marge élevée par rapport aux conditions de financement des collectivités. La commune indique avoir réaménagé ce prêt.

En 2015, l'annuité en capital s'est élevée à 12,5 M€ et les charges d'intérêts à 2,7 M€. L'annuité a diminué de 21 % depuis 2009 malgré l'augmentation de l'encours sus-évoquée.

De même, les charges d'intérêts ont diminué de 30 %, passant de 3,8 M€ en 2009 à 2,7 M€ en 2015. Le taux d'intérêt apparent du budget principal a diminué de 3,2 % à 2 %.

3.2.3.2 La dégradation des ratios de désendettement

La capacité de désendettement de la ville s'est infléchie, passant de 5,3 ans en 2009 à 8,9 ans en 2015 sous l'effet conjugué de la hausse de l'encours et de la baisse de la CAF.

Une stabilisation de la dette pour les années à venir paraît dès lors souhaitable même si ce ratio s'est légèrement amélioré en 2015 (s'établissant cette année-là à 8,9 ans au lieu de 9,8 ans en 2014).

¹⁸ L'échelle de risque basée sur celle de la charte Gissler permet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le degré de complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

¹⁹ Emprunt dont le taux est basé sur l'inflation en zone française ou en zone euro.

²⁰ Emprunt à barrière simple sans effet de levier basé sur un indice en zone euro.

3.2.4 Synthèse sur les modalités de financement des dépenses d'équipement

Au cours de la période sous revue, la commune a financé des dépenses d'équipement croissantes en partie au moyen de ressources propres mais également grâce à des financements externes et en particulier des emprunts. Elle a également puisé dans son fonds de roulement malgré la croissance importante de ses recettes d'investissement (+70 %) qui a résulté d'une augmentation des subventions reçues et des produits de cessions d'actifs.

La structure du financement a substantiellement évolué dans la mesure où la part des financements propres (CAF nette et ressources propres de la section d'investissement), tout en restant majoritaire, a largement diminué, passant de 73 % à 59 % entre 2009 et 2014 (Cf. le tableau n° 12 joint en annexe).

Cette situation s'explique par la baisse de la CAF à partir de 2014.

Le rythme d'investissement observé sur la période écoulée ne peut être maintenu sauf à accepter un nouvel accroissement de la dette.

Dès lors, il conviendrait que la collectivité priorise ses investissements en distinguant les renouvellements et les nouveaux équipements et cela d'autant plus qu'une politique d'équipement très active augmente mécaniquement les dotations aux amortissements et subséquemment les charges de fonctionnement de la commune, qui ont tendance à augmenter à un rythme supérieur à celui des produits.

Il semble toutefois que la ville ait d'ores et déjà pris la mesure de ces tensions financières en ramenant en 2015 son effort d'équipement à 47 M€, niveau qui paraît plus soutenable au regard des contraintes susmentionnées et des équilibres souhaitables. La part des financements propres dans le financement de ses investissements est par ailleurs remontée à 69 %.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'évolution des effectifs

Entre 2009 et 2014, les effectifs occupant un emploi permanent, mesurés au 31 décembre, sont passés de 2 120 à 2 110 agents, soit une diminution de 0,47 %.

Sur la même période, la ville a eu recours à 5 828²¹ personnels saisonniers ou occasionnels, soit une moyenne de 971 par an, pour occuper des emplois d'agents d'entretien ou techniques.

Ces effectifs paraissent avoir fortement augmenté à la lecture des documents émanant de la collectivité, mais les évolutions observées ne sont pas très révélatrices car y sont dénombrés les effectifs physiques au 31 décembre, alors que certains agents sous contrats de courte durée ne figurent plus dans les effectifs quelques semaines plus tard. A titre d'exemple, en 2014, 724 recrutements ont été effectués pour des emplois saisonniers et occasionnels alors que les effectifs au 31 décembre s'élevaient à 452 (Cf. le tableau n° 13 joint en annexe).

Le recours aux emplois saisonniers, occasionnels et pour des remplacements temporaires est à certains égards abusif, voire irrégulier.

²¹ Ce nombre correspond aux effectifs employés sous des contrats de durée très variable, allant de quelques jours à plusieurs mois. En équivalent temps plein, le nombre des emplois concernés est bien inférieur à 5 828.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit plusieurs dispositifs afin de recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents (articles 3-1 et 3-2) et des emplois non permanents (article 3).

Aux termes de l'article 3, « *les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :*

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs »²².

L'article 3-1 vise le recrutement d'agents contractuels pour occuper un emploi permanent afin d'assurer le remplacement temporaire « *de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé annuel, d'un congé de maladie, de grave ou de longue maladie, d'un congé de longue durée, d'un congé de maternité ou pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un congé de solidarité familiale ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ou de leur participation à des activités dans le cadre des réserves opérationnelle, de sécurité civile ou sanitaire ou en raison de tout autre congé régulièrement octroyé en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. // Les contrats établis sur le fondement du premier alinéa sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. Ils peuvent prendre effet avant le départ de cet agent ».*

L'article 3-2 concerne les agents contractuels recrutés pour occuper un emploi permanent afin de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

Au cours du contrôle, deux listes ont été demandées aux services de la commune :

- Une première concernant les agents saisonniers et occasionnels (article 3 de la loi du 26 janvier 1984) recrutés en 2014 ;
- Une seconde concernant les personnes recrutées au titre de l'article 3-1 de la même loi au cours des exercices 2012 à 2014.

²² Ces dispositions datent de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dans sa version modifiée à compter du 12 mars 2012. Avant cette date, l'article 3 de la loi susmentionnée était ainsi rédigé : « *Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre de l'une des réserves mentionnées à l'article 74, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi.*

Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre 1er du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (...) ».

26 dossiers ont été analysés sur les 724 de la première liste et 7 dossiers sur les 11 de la seconde.

⇒ **Les emplois saisonniers ou pour accroissement temporaire d'activité (article 3)**

Il ressort de l'analyse que les contrats relatifs aux personnels de la première liste mentionnaient en réalité tantôt l'article 3 (alinéa 1 ou 2), tantôt les articles 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984.

Au-delà de ces erreurs de référence, sur les 26 dossiers examinés, huit présentaient des irrégularités consistant en la conclusion de contrats pour des périodes excédant les durées prévues par les dispositions législatives susmentionnées.

⇒ **Les recrutements au titre de l'article 3-1**

Les contrats relatifs à la deuxième liste faisaient aussi indifféremment référence à l'article 3 (alinéa 1 ou 2) et aux articles 3-1 et 3-2.

Sur les sept dossiers analysés, cinq présentaient des irrégularités en raison de l'absence, dans les dispositions du contrat, du motif de remplacement et du nom de l'agent à remplacer, ainsi que de références erronées aux dispositions applicables.

Il découle de ce qui précède que les services de la commune font une confusion entre les articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et surtout un usage abusif et irrégulier de ces dispositions législatives en employant pour des durées longues, voire très longues (jusqu'à sept ans), des agents contractuels sur des emplois dits temporaires, occasionnels ou saisonniers alors qu'il s'agit à l'évidence d'emplois permanents. Le procédé est d'autant moins justifiable qu'une commune de la taille de celle d'Aix-en-Provence est dotée d'un service des ressources humaines étoffé et, sans doute, de juristes.

Il conviendra de régulariser rapidement les contrats en cours en visant les bons articles de la loi et de revoir la situation des agents concernés afin de respecter la loi notamment en ce qui concerne les durées maximales autorisées.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que la ville s'efforçait désormais de viser le motif et le nom de l'agent à remplacer pour tous les contrats de remplacement du conservatoire, mais a ajouté que cela lui paraissait impossible pour les contrats relevant de la direction de l'éducation. Il a précisé que, pour les autres contrats signés en vertu de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984, la ville se mettrait en conformité avec la réglementation pour tous les nouveaux contrats.

La chambre invite le maire à généraliser l'effort entrepris de mise en conformité des pratiques avec la réglementation.

Recommandation n° 2 : Régulariser les contrats de recrutement non conformes aux articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, soit en les requalifiant, soit en y mettant un terme, soit en titularisant les agents concernés si les conditions de leur titularisation sont remplies.

Recommandation n° 3 : Définir la nature des recrutements à opérer (accroissement d'activité saisonnier ou temporaire, remplacement, emploi permanent), afin d'éviter les dérives constatées en matière de recrutement d'agents sur emploi non permanent.

4.2 La politique d'avancement et de promotion

A compter de 2013, les directeurs de la ville ont été sollicités chaque année par le service des carrières de la direction des carrières et rémunérations pour donner un avis sur les agents pouvant prétendre à un avancement d'échelon à la durée minimum dans l'année.

Les avancements de grade ont lieu par tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire (CAP), qui examine, par grade, l'ensemble des agents promouvables. Sur les listes examinées, ces derniers sont classés en fonction d'un barème comportant huit critères et des points « DG ».

Malgré les critères fixés pour les changements de grade et les avis demandés aux directeurs pour les avancements d'échelon, le taux d'avancement a augmenté de 9 points entre 2009 et 2014, passant de 49,1 % à 57,9 %, les avancements d'échelon étant la catégorie la plus représentative de cette augmentation (Cf. le tableau n°14 joint en annexe).

Les avancements à la cadence minimale sur avis favorables ont en effet été très majoritaires sur les trois derniers exercices, puisqu'ils ont concerné 755 agents sur 772 agents promouvables en 2013, 740 agents sur 753 agents promouvables en 2014 et 913 agents sur 921 agents promouvables en 2015.

Le maire a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'avait été mis en place à compter du 15 mai 2016 un mécanisme d'« *avancement d'échelon selon une cadence unique* » qui ne fait plus appel à l'avis des directeurs de service. Ce nouveau dispositif s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 148 de la loi de finances pour 2016, qui a supprimé l'avancement à la durée minimale dans la fonction publique.

4.3 Le temps de travail

4.3.1 Une durée annuelle de travail inférieure à la durée légale de 1 607 heures

4.3.1.1 Une durée de 1 552,5 heures au maximum

Cinq jours chômés supplémentaires, dénommés « *jours du maire* », sont accordés chaque année aux agents. Les services municipaux n'ont pu fournir à la chambre la délibération qui aurait institué ces jours d'absence. Il a seulement été précisé que la pratique était ancienne et que les « jours du maire » étaient au nombre de six avant l'introduction, en 2008, de la journée de solidarité.

En raison de ces cinq jours chômés, la durée annuelle de travail au sein de la commune est très inférieure à la durée légale de 1 607 heures.

En prenant en considération les jours de congés, ceux liés à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) et les jours chômés et fériés, le temps de travail des agents de la ville d'Aix-en-Provence s'établit en effet à 1 552,5 heures par an, soit 54,5 heures de moins que la durée légale (journée de solidarité comprise, Cf. le tableau n° 15 joint en annexe).

4.3.1.2 Les deux jours d'ancienneté supplémentaires

Par délibération n° 622 du 8 novembre 1980, le conseil municipal d'Aix-en-Provence a décidé, afin de récompenser la fidélité et le dévouement des fonctionnaires municipaux, d'octroyer deux jours de congés supplémentaires à ceux d'entre eux qui ont plus de 25 ans d'ancienneté auprès des collectivités locales.

Cette délibération a pour conséquence de réduire encore le temps de travail annuel de 15 heures pour les fonctionnaires qui en bénéficient. En 2014 ont été concernés 395 agents, soit près de 20 % des agents titulaires employés au 31 décembre 2014. Le temps non travaillé correspond à 3,6 emplois effectifs à temps plein sur une année et représente un coût théorique estimé de 162 554 € (traitement moyen de 45 154 €²³ x 3,6).

Dans la mesure où elle est dépourvue de tout fondement juridique, l'attribution de ces deux jours de congés est irrégulière.

Par ailleurs, l'analyse de la liste des bénéficiaires a permis de déceler que trois agents ne remplissaient pas les critères définis dans la délibération pour bénéficier de cet avantage. Il s'agit d'agents ayant effectivement une ancienneté de 25 ans dans la fonction publique mais pas dans la fonction publique territoriale, les intéressés venant, par voie de détachement, de la fonction publique d'Etat ou hospitalière.

Recommandation n° 4 : Mettre fin à l'attribution des deux jours d'ancienneté.

4.3.1.3 L'intégration erronée car systématique des jours de fractionnement dans les droits acquis

L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit, dans son dernier alinéa, qu'« *un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ».

Les services de la ville ont indiqué qu'avec 41 jours de congés (32 + 9), la ville octroyait un jour de moins que les jours prévus réglementairement, à savoir 25 de congés annuels, 15 de RTT et 2 jours de fractionnement.

Cependant, si la ville accorde un jour de moins, l'autre journée est accordée systématiquement car elle est *de facto* incluse dans le nombre de jours de congés annuels, en contradiction avec l'esprit du texte ayant institué cette mesure pour inciter au fractionnement des congés. La ville justifie cette intégration par un souci de « *simplification de gestion* », estimant que la majorité des agents (environ 86 %) pose plus de huit jours de congés entre le 1^{er} novembre et le 30 avril et que « *si les agents devaient générer des jours fractionnés, ils répartiraient leurs congés sur l'année de manière à les obtenir* ». Cet argument ne peut être retenu dans la mesure où, au même titre que les congés, les jours de fractionnement sont un droit individuel devant faire l'objet d'un suivi individuel et ne peuvent donc reposer sur un postulat général selon lequel les agents feraient en sorte d'y avoir droit.

Recommandation n° 5 : Cesser de comptabiliser un jour de fractionnement dans les droits à congés acquis.

4.3.1.4 Le coût pour la commune du non-respect de la durée légale de travail

En 2014, la masse salariale de la commune d'Aix-en-Provence était de 95 276 120 € pour 2 110 emplois permanents.

La durée annuelle de travail de chacun des 2 110 agents concernés étant inférieure de 54,5 heures à la durée légale, le nombre d'heures non travaillées indument rémunérées s'est élevé à 114 995 (2 110 x 54,5).

²³ 95 276 120 / 2 110.

Le coût salarial moyen d'un agent pour la même année s'établissant à 45 154 €, soit 29 € pour une heure (45 154 € / 1 552,5), la chambre évalue le coût des 114 995 heures non travaillées précitées à 3,33 M€ pour cet exercice, soit 3,5 % de la masse salariale ou encore 71 emplois (114 995 / 1 607).

En admettant même que tous les agents de la ville bénéficieraient systématiquement de deux jours de congés supplémentaires au titre du fractionnement dans un régime normal de travail, la durée du travail resterait à Aix-en-Provence inférieure de 39,5 heures à la durée légale et le coût pour la collectivité atteindrait 2,42 M€, sans tenir compte des jours d'ancienneté supplémentaires irrégulièrement octroyés à certains employés, difficilement quantifiables.

Ce calcul, dont l'objet est de souligner que la politique municipale ne peut être sans effet sur le niveau de ses dépenses, est certes théorique car il ne tient pas compte des agents à temps non complet, ni de la différence de coût horaire entre un agent de catégorie A, B ou C, et part du principe que pour compenser le déficit horaire constaté, la collectivité a recruté des agents supplémentaires à due concurrence. Toutefois, il ne peut être tenu pour acquis, ainsi que l'a soutenu le maire dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que les jours de congés supplémentaires n'ont que peu d'effet sur le niveau des effectifs, car, sauf à accepter une baisse du niveau de service rendu, la perte d'au minimum 83 000 heures de travail par an ne peut être sans effet sur l'emploi ou les heures supplémentaires versées.

A cet égard, la chambre relève que 94 195 heures supplémentaires rémunérées ont été effectuées en 2014, soit moins que les heures payées qui auraient dû être travaillées (114 995) si la législation avait été respectée. Même si la mesure qui consisterait à porter la durée du travail des employés municipaux à la durée légale ne pourrait permettre de supprimer automatiquement toutes les heures supplémentaires, elle devrait, pour le moins, permettre de diminuer significativement le nombre de celles dites classiques (c'est-à-dire hors intempéries, élections...), dont le coût horaire est, au minimum, supérieur de 15 % à celui des heures normales.

Recommandation n° 6 : Adopter un temps de travail conforme à la durée légale annuelle.

4.3.2 Les irrégularités affectant la rémunération des heures supplémentaires

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur et qu'à défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée. La priorité est ainsi donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération.

En application de ce décret, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires des catégories C et B est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.

Le nombre d'heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret susmentionné ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, ce contingent peut être dépassé sur décision du chef de service.

4.3.2.1 3.2 Des délibérations génératrices d'irrégularités sur les contingents exceptionnels

Le régime des heures supplémentaires en vigueur à Aix-en-Provence reposait sur plusieurs délibérations adoptées entre juillet 2003 et juillet 2010. Ces délibérations rappelaient le principe du contingent mensuel légal de 25 heures tout en prévoyant des dérogations tant en raison de circonstances exceptionnelles que pour l'exercice de certaines fonctions limitativement énumérées, après avis du comité technique paritaire et permettant un dépassement du contingent à raison de 36 heures par mois.

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et du décret n° 2008-199 du 27 février 2008 relatif à la rémunération des heures supplémentaires de certains fonctionnaires, ainsi qu'à la production du précédent rapport d'observations de la chambre régionale des comptes, mettant en évidence certains dysfonctionnements, notamment l'absence d'écrêtement au-delà du contingent autorisé et l'absence de décisions hiérarchiques autorisant les dépassements, une nouvelle délibération a été adoptée par le conseil municipal le 31 janvier 2011.

Cette décision rappelle que le nombre d'heures effectivement accomplies ne peut dépasser le contingent légal mensuel de 25 heures, soit 250 heures par an (y compris les heures réalisées les dimanches, jours fériés et nuits) mais prévoit des dérogations pour circonstances exceptionnelles (événements climatiques, catastrophes naturelles...) ou pour tenir compte de cycles de travail spécifiques pour certains services et missions. Dans tous les cas, ces dépassements exceptionnels ne peuvent générer un nombre d'heures supplémentaires supérieur à 36 heures par mois, soit 360 heures par an (36 par mois sur 10 mois, les deux mois restants correspondant à des périodes de congés annuels au cours desquelles il est de fait impossible de faire des heures supplémentaires).

Compte tenu de la durée hebdomadaire du travail en vigueur dans les services de la commune, soit 37,5 heures, ce contingent de 36 heures peut, le cas échéant, entraîner des dépassements de la durée maximale du travail de 44 heures par semaine en moyenne sur 12 semaines, telle que prévue à l'article 3 du décret n° 2000- 215 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, dans l'hypothèse où les agents seraient amenés à travailler douze semaines consécutives.

En tout état de cause, le plafond des heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale étant de 25 heures par mois (soit 300 par an pour 12 mois travaillés ou 250 pour 10 mois), la délibération ne saurait définir un autre plafond, même fondé sur des circonstances exceptionnelles, car ces dernières sont à examiner, au fur et à mesure de la survenance des événements, par le chef de service qui en doit en informer le comité technique paritaire.

4.3.2.2 Des cas de dépassements des plafonds prévus

D'après le décompte 2014 des heures supplémentaires fourni par la commune, 26 agents ont effectué entre 336 et 396 heures supplémentaires annuelles soit une moyenne comprise entre 7,6 heures et 9 heures supplémentaires par semaine²⁴ (ou encore entre 28 et 33 heures supplémentaires par mois sur douze mois, Cf. le tableau n° 16 joint en annexe). Le plafond de 25 heures supplémentaires par mois est dans ces exemples dépassé, de même que, vraisemblablement, la durée maximale de travail de 44 heures hebdomadaire.

Pour le moins, dix agents ont effectué, en 2014, plus de 360 heures supplémentaires (entre 361 et 396 heures), ce qui excède même le plafond fixé par la délibération du 31 janvier 2011 adoptée par le conseil municipal.

²⁴ Sur la base généreusement calculée de 44 semaines travaillées (52 - 8 de congés).

A sa demande, les décomptes mensuels pour l'année 2014 des 26 agents précités ont été communiqués à la chambre. Les attestations des chefs de service, demandées pour les agents ayant effectué plus de 25 heures supplémentaires par mois, ont été également fournies mais pour seulement 127 situations de dépassement sur les 205 recensées. A titre d'exemple, un agent qui exerce les fonctions de chauffeur a effectué plus de 25 heures supplémentaires en janvier, février, mai, juin, juillet, septembre et novembre 2014, sans que les attestations n'aient été fournies.

Par ailleurs, certains employés municipaux ont été amenés à travailler plus que les 48 heures hebdomadaires maximum autorisées par le décret du 25 août 2000 précité. C'est ainsi qu'entre le lundi 14 juillet et le dimanche 20 juillet 2014, M. M a effectué 25,5 heures supplémentaires en sus de sa semaine de 37,5 heures, soit un total de 63 heures. La semaine du 28 avril au 4 mai 2014, M. O a réalisé 23 heures supplémentaires, soit 60,5 heures travaillées. Il en va de même pour M. S, qui a réalisé 16 heures supplémentaires entre le mercredi 1^{er} et le jeudi 2 janvier 2016, soit une semaine à 53,5 heures. Ces exemples ne sont pas exhaustifs.

Enfin, M. H, adjoint administratif principal, a effectué un total de 396 heures supplémentaires en 2014 : 109 au titre de ses fonctions au service des relations publiques et du protocole et 287 au titre de ses fonctions au sein du service des rémunérations.

Ces dépassements et le surcoût qui en est résulté pour la collectivité sont d'autant moins justifiables que parallèlement, le temps de travail des agents municipaux est nettement inférieur à la durée légale.

Ils militent pour une redéfinition des cycles de travail, notamment pour certains emplois, qui permettrait de réduire le recours aux heures supplémentaires.

4.3.2.4 Les moyens de contrôle mis en place par la commune : l'absence de contrôle automatisé et des dépassements constatés

Contrairement à ce que prévoit l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 sus-rappelé, la ville n'a pas mis en place de système de contrôle automatisé des heures supplémentaires.

Depuis janvier 2009, elle s'est dotée d'un logiciel de gestion des heures supplémentaires (Aix - IHTS), créé en interne et géré au sein de la direction des carrières et des rémunérations. Ce logiciel permet au service des rémunérations d'attribuer les enveloppes d'heures supplémentaires aux services au début de chaque année et de suivre mensuellement la consommation de ces enveloppes. Il permet également à chaque service :

- De saisir les heures supplémentaires accomplies par chaque agent, dans la limite du quota prévu par les délibérations, avec les motifs, les jours, les heures travaillées et d'indiquer si ces heures sont récupérées ou à payer ;

- De suivre et gérer la consommation de son enveloppe.

Il alerte les services au moment de la saisie afin de garantir le respect des quotas et d'éviter de liquider des heures supplémentaires lorsque les agents sont absents (ce qui paraît être le minimum).

Ce dispositif de contrôle accorde donc une place prépondérante aux managers des services qui, sur la base des enveloppes d'heures supplémentaires qui sont allouées annuellement à leurs services, doivent veiller au respect des règles définies par la commune.

Cependant, force est de constater qu'il n'apporte pas la même garantie quant à la réalité des heures effectuées qu'un système automatisé et qu'en outre, malgré les contrôles susmentionnés, certains dépassements du plafond de 360 heures annuelles défini par la commune ont été relevés sans qu'il s'agisse de rappels sur mois antérieurs.

Dans une ville de la taille de celle d'Aix-en-Provence, qui emploie en permanence plus de 2 000 personnes, il paraît indispensable de mettre en place le système de contrôle automatisé prévu par la réglementation, le système déclaratif devant rester exceptionnel pour les personnes exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement.

Avec une délibération qui génère potentiellement des irrégularités en prévoyant un contingent d'heures supplémentaires de 360 heures annuelles et devant les dépassements constatés au cours de l'instruction, la chambre considère qu'il convient non seulement de revoir les contingents maxima autorisés dans le respect des dispositions de l'article 3 du décret du 25 août 2000 mais également de s'assurer du respect intégral du cadre réglementaire régissant les heures supplémentaires.

Recommandation n° 7 : Modifier la délibération relative aux heures supplémentaires afin de la mettre en conformité avec les limites prévues par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Recommandation n° 8 : Mettre en place un système automatisé de contrôle des heures supplémentaires.

4.3.2.6 Les nombres d'heures supplémentaires effectuées et leur coût : une entorse au principe de compensation

Malgré les irrégularités constatées, la ville a, au cours de la période examinée, consenti des efforts significatifs pour diminuer les heures supplémentaires effectuées et notamment celles réalisées dans le cadre de l'organisation des différentes élections.

Ainsi, entre 2009 et 2015, le nombre des heures supplémentaires rémunérées a été ramené de 111 954 à 86 779, soit une diminution de 22 %.

Les astreintes ainsi que les heures supplémentaires exceptionnelles pour intempéries ou élections ont diminué de 42 % en volume, passant de 17 206 à 10 015 et de 63 % en montant, passant de 576 942 € à 210 822 €. De même, les dépenses exposées par la commune au titre des « forfaits élections » sont passées de 472 029 € à 262 294 €, soit une baisse de 44 %.

Parallèlement, les heures supplémentaires compensées ont augmenté. En 2013, 2 983 heures avaient fait l'objet d'une récupération via l'outil de gestion des absences (98 agents concernés). En 2014, leur nombre atteint 4 331 (165 agents concernés).

Cependant les dépenses correspondantes n'ont diminué que de 14 %, passant de 1,9 M€ à 1,6 M€ et dans les faits, la pratique prépondérante reste celle de la rémunération des heures supplémentaires. En effet, en 2014, 94 195 heures (95,6 % du total) ont été indemnisées tandis que 4 331 heures (4,4 %) ont été compensées.

Au-delà des efforts entrepris pour réduire le volume des heures supplémentaires effectuées, la ville devrait s'engager dans un rééquilibrage significatif entre celles qui sont indemnisées et celles qui sont compensées par un repos compensateur afin de respecter les dispositions du décret précité du 14 janvier 2002.

En effet, comme indiqué *supra*, l'article 2 de ce décret prévoit que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur et qu'à défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée. La priorité doit donc être donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération. La délibération du conseil municipal du 31 janvier 2011 rappelle d'ailleurs que le principe reste celui de la compensation, la rémunération devant être exceptionnelle.

Recommandation n° 9 : Poursuivre les efforts entrepris pour réduire le volume des heures supplémentaires et rééquilibrer le rapport entre les heures supplémentaires compensées et celles rémunérées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il allait désormais privilégier la récupération au paiement des heures supplémentaires

4.3.3 L'absentéisme

Entre 2009 et 2014, les jours d'absence ont augmenté de 14 %, passant de 57 553 à 65 648 jours pour les agents titulaires et non titulaires. Si les absences pour maladie ordinaire n'appellent pas d'observation, la croissance observée résulte essentiellement des longues maladies (+ 5 122 jours, soit une hausse de 44 %) et des accidents de travail et de trajets, en raison de quelques accidents particuliers qui ont généré des arrêts longs (1 483 jours pour l'un d'entre eux).

De surcroît, les arrêts dus aux maladies professionnelles sont passés de 148 jours à 998 jours. Interrogés sur ce point, les services municipaux ont indiqué que depuis 2009 et en 2013 avec l'arrivée d'un nouveau médecin du travail, les agents ont été sensibilisés sur les risques et leurs droits en matière de maladies professionnelles et notamment sur l'imputabilité de certaines maladies aux fonctions exercées. Ainsi, à compter de 2013 et surtout 2014, de nombreux cas d'arrêts ont été constatés pour des problèmes liés au syndrome du canal carpien, à des épicondylites et des tendinopathies.

Le maire a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que la ville tentait pourtant de jouer sur les leviers permettant de lutter contre l'absentéisme et fait valoir que le vieillissement de ses effectifs pesait sur l'absentéisme lié aux maladies professionnelles.

4.4 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des agents de la ville d'Aix-en-Provence résulte d'une délibération du conseil municipal du 19 juillet 2004, maintes fois modifiée, concernant les titulaires et stagiaires, et d'une délibération du 4 octobre 2004 concernant les agents non titulaires.

4.4.1 Un manque persistant de lisibilité

Le précédent rapport de la chambre avait souligné, à propos du régime indemnitaire, que *« même si la collectivité n'était pas tenue d'établir un texte consolidé, il est regrettable qu'elle n'ait pas pris une nouvelle délibération refondant les précédentes. En effet, la nouvelle délibération change ou ajoute de nouveaux éléments aux précédentes délibérations, en proposant une vision partielle, au contenu difficilement lisible notamment du fait des déclassements de certains articles. De même, la référence obligatoire à trois annexes comportant les éléments nécessaires à la vérification du non dépassement du régime de référence selon le cadre d'emplois rend le contrôle fastidieux et incertain »*.

Ces observations sont toujours d'actualité en 2016. La délibération de 2004 est toujours en vigueur. Elle a été modifiée par celle du 31 janvier 2005 pour procéder à des ajustements, puis le 19 février 2007 pour intégrer au régime indemnitaire existant celui du cadre d'emplois de directeur de police municipale, le 28 avril 2008 pour instituer une prime de fonctions et de résultats pour les administrateurs territoriaux et des frais de représentation pour certains directeurs, le 14 octobre 2008, le 9 mars 2009, 8 mars 2010, 7 mars 2011 pour revalorisation. Par ailleurs, huit délibérations ont créé et/ou modifié des indemnités de sujétion. Enfin, d'autres délibérations ont été adoptées sur divers sujets indemnitaires : reclassement indemnitaire suite à inaptitude, indemnités pour les agents en poste dans les écoles, revalorisation des régimes des agents de catégorie C.

Au total, le régime indemnitaire des agents municipaux est encadré par 20 délibérations.

En 2009, l'argument de la commune pour ne pas consolider ces décisions était le suivant : « *le choix de rédaction d'une délibération modificative plutôt que celui de la rédaction d'une nouvelle délibération s'explique par le fait qu'une nouvelle délibération donnait à nouveau la possibilité d'un recours contre celle-ci et risquait de prolonger la période d'instabilité du régime indemnitaire ouverte par le recours en annulation* ».

Douze ans après les observations du sous-préfet et un recours intenté contre la délibération initiale, ayant d'ailleurs conduit à en modifier la rédaction, le risque d'instabilité qui résulterait d'une mise à jour du régime indemnitaire est quasiment nul. Dès lors, dans un souci de rationalisation, la chambre invite la commune à consolider l'ensemble du régime indemnitaire de ses agents, y compris les indemnités de sujétions, dans une délibération unique.

En tout état de cause, les annexes des délibérations devraient également être mises à jour. En effet, elles ne font pas apparaître toutes les primes attribuées et notamment la prime de fin d'année (aide aux vacances) ou la prime pour travaux insalubres. De surcroît, le régime indemnitaire des directeurs généraux adjoints et du directeur général des services n'y apparaît pas.

Recommandation n° 10 : Rationaliser le régime indemnitaire des agents municipaux en adoptant une nouvelle délibération consolidant l'ensemble des décisions antérieurement prises en matière de primes.

4.4.2 Des montants de primes très difficilement reconstituables

La délibération cadre du 19 juillet 2004 prévoit, dans son article 2, que l'indemnité de grade et de fonction est calculée, pour chaque agent, en fonction de son groupe (directeur, chef de service, encadrant intermédiaire, etc.) et de son grade (administrateur, attaché, rédacteur...), sur les bases suivantes :

- 52 % du régime indemnitaire maximum du grade pour les encadrants intermédiaires, chef de secteur, de bureau ou d'unité ;
- 62 % du régime indemnitaire maximum du grade pour les chefs de service et chargés de mission ;
- 81 % du régime indemnitaire maximum du grade pour les directeurs.

Elle ajoute que, pour les directeurs adjoints des services techniques et l'ensemble des chefs de départements, le taux de l'indemnité est fixé par l'autorité territoriale en cohérence avec la hiérarchie des fonctions, particulièrement celles exercées par les membres de la direction générale, et qu'il est compris dans une fourchette de 75 à 90 % du régime indemnitaire maximum de leur grade (plancher porté à 82 % par la délibération de janvier 2005).

Un hiatus existe entre les pourcentages mentionnés dans cette délibération et les montants de primes figurant dans son annexe actualisée, pour certains grades et certains groupes de fonctions.

A titre d'exemples, l'examen de l'annexe en vigueur pour l'année 2014 fait notamment ressortir les discordances suivantes (le détail des incohérences figure dans le tableau n° 17 joint en annexe) :

- Pour les directeurs occupant un emploi de directeur, la délibération prévoit 81 % de 1 354,28 € (montant maximal des indemnités) soit 1 096,96 €, tandis que le montant fixé par l'annexe est de 1 113,08 € ;
- Pour les directeurs occupant un emploi de chef de service, la délibération prévoit 62 % de 1 354,28 €, soit 839,65 €, alors que le montant figurant dans l'annexe est de 852,29 €.

Interrogés sur ces discordances, les services municipaux ont précisé que les montants mentionnés dans l'annexe étaient revalorisés régulièrement, ce qui explique le décalage avec les montants théoriques calculés à partir des pourcentages de la délibération.

Il n'en demeure pas moins que la délibération du 19 juillet 2004 modifiée en 2005 est, dans ces conditions, obsolète et que les montants versés ne sont en définitive pas conformes à ses dispositions.

De surcroît, pour les directeurs adjoints des services techniques et les chefs de département, pour lesquels le montant des primes est fixé dans la fourchette allant de 82 à 90 % du montant maximum possible, les attributions font l'objet d'arrêtés individuels mais les montants alloués ne sont pas repris dans l'annexe.

Par ailleurs, l'analyse de l'annexe fait ressortir quelques situations incompréhensibles. Ainsi, des adjoints techniques de 2^{ème} classe bénéficiant tous d'un montant maximum similaire perçoivent des niveaux de primes différents (entre 311 et 423 € pour un encadrant intermédiaire, entre 176 et 291 € pour une technicité particulière et entre 165 et 28 € pour le métier de référence). Si ces écarts s'expliquent par la prise en compte, dans ces montants, d'autres primes que l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice des missions, celles-ci devraient figurer dans l'annexe, sans quoi il est difficile voire impossible de comprendre les écarts relevés.

Enfin, pour les groupes de métiers 4 et 5, le niveau de la prime de grade et de fonction est, d'après l'article 2 de la délibération du 19 juillet 2004, fonction du régime détenu au 1^{er} juin 2004 augmenté de 50 € brut par mois pour le premier et de 40 € pour le second. Dès lors, la chambre ne comprend pas comment des montants ont pu être définis de manière générale et inscrits dans l'annexe puisque, par définition, pour ces deux groupes, les montants alloués dépendent d'une situation personnelle antérieure qui ne peut être généralisée.

Il ressort de ce qui précède que les montants de primes versés ne sont pas conformes aux dispositions de la délibération de 2004 modifiée. Ils ne sont pas non plus, dans de nombreux cas, conformes aux montants mentionnés dans l'annexe en raison des exceptions touchant notamment les directeurs adjoints des services techniques et les chefs de département.

Cette situation milite également pour une redéfinition des modalités générales de calcul et de modulation de chaque prime.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que, dans le cadre contraint de maîtrise de la masse salariale, un travail serait engagé en 2017 pour aboutir en 2018 à une refonte du régime indemnitaire et des critères d'attribution des primes, en application du régime indemnitaire désormais en vigueur, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (R.I.F.S.E.E.P). La chambre en prend acte et invite la collectivité à profiter de l'occasion pour mettre les primes versées en conformité avec les textes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

5. LES OUTILS DE GESTION : DES DEMARCHES INITIEES MAIS A COMPLETER ET PRECISER

5.1 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Au sein de la direction des ressources humaines, une sous-direction est dédiée à la gestion des effectifs, des recrutements et des compétences. En 2004, cette direction a initié une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) en réalisant un répertoire des emplois de la ville comprenant 94 métiers et 298 emplois. La deuxième étape, initiée en 2011, a été l'élaboration de fiches de poste pour tous les emplois permanents.

C'est ainsi que 2 090 fiches de poste ont été réalisées en 2011. Leur nombre est passé à 2095 en 2013.

Par ailleurs, une commission de gestion des postes a été créée en juillet 2015. Elle a pour objectifs de mieux anticiper les vacances de postes et d'optimiser la gestion des emplois en prenant des décisions sur le devenir des postes (suppression, transformation, maintien...) et les moyens à utiliser pour pourvoir ceux d'entre eux qui deviennent vacants (mobilité ou promotion interne, intégration, recrutement externe...). Une fois opérationnelle, cette instance devrait avoir un impact sur le plan de recrutement mais également sur le plan de mobilité et le plan de promotion interne.

A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, la ville disposait d'un plan de recrutement visant à recenser les postes notamment ceux pour lesquels le recrutement externe est validé par l'autorité territoriale²⁵.

Enfin, deux tableaux ont été réalisés afin de prévoir les départs à la retraite. Le premier, élaboré en 2008, constitue une analyse prévisionnelle des départs sur la période 2009-2012, déclinée en prévision basse et haute en fonction de l'âge de départ et subdivisée par catégorie. Le second, couvrant la période 2015-2018, fait l'inventaire des agents devant atteindre 63 ans sur ces exercices, par catégorie et par direction.

La GPEEC ainsi mise en place par la commune s'apparente essentiellement à un état des lieux des métiers et des postes présents au sein de la collectivité, ce qui constitue un préalable indispensable mais non suffisant.

Malgré les efforts accomplis afin de mieux prévoir les départs à la retraite à échéance de trois ans, la démarche entreprise ne semble pas encore systématique. Ainsi, aucun tableau n'avait été élaboré pour recenser les départs prévisionnels sur la période 2013-2014. La chambre encourage la commune à systématiser l'usage de cet outil pour des périodes glissantes de deux ou trois ans afin d'ajuster au mieux les recrutements nécessaires.

Par ailleurs, les postes vacants sont publiés et la direction des ressources humaines dispose d'un tableau de suivi de la mobilité interne, mais la ville ne s'est pas dotée d'un véritable plan de mobilité interne, ni d'un plan de promotion interne. Or, il semble important de développer de tels outils dès lors que, selon les services municipaux, le recrutement en interne reste la priorité pour pourvoir les postes vacants.

Enfin, ces perspectives gagneront à être reliées à l'analyse du devenir des postes vacants par la commission créée à cette fin. De même, les tableaux pourraient utilement être complétés par des données relatives aux autres départs potentiels : détachements, promotions internes, mutations...

²⁵ Le recours au recrutement externe est limité aux postes pour lesquels les compétences ne sont pas disponibles en interne, du fait d'une technicité particulière notamment.

Recommandation n° 11 : Compléter les outils de gestion des ressources humaines en établissant notamment, à partir d'un bilan rétrospectif, un plan de mobilité et de promotion interne et un plan prévisionnel de départs à la retraite sur trois années glissantes.

Le maire a tenu à souligner, en réponse aux observations provisoires de la chambre, les difficultés que présente, dans le contexte évolutif actuel, la gestion prévisionnelle des carrières et des départs en retraite.

5.2 Contrôle interne et contrôle de gestion

En septembre 2012, une mission en charge du « conseil de gestion » a été mise en place, avec le recrutement d'une chargée de mission rattachée au directeur général adjoint des services chargé des finances et ressources humaines. Elle a été transformée en direction en charge du contrôle de gestion en octobre 2015.

A sa création, l'objectif de la mission était de développer un pilotage interne reposant notamment sur l'élaboration et l'analyse de tableaux de bord de pilotage d'activités (réalisés en 2013).

En octobre 2014, cette mission a été complétée par une mission de contrôle des comptes des associations subventionnées au-delà de 23 000 €.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre avoir étoffé la mission responsable du conseil de gestion et chargé le service du contrôle externe du contrôle de quatre établissements publics partenaires de la ville, l'office municipal de tourisme (OMT), le centre communal d'action sociale (CCAS), la caisse des écoles et l'école supérieure d'art.

5.2.1 Des outils encore perfectibles

Grâce aux remontées d'informations et de statistiques qu'elles font parvenir à la direction du contrôle de gestion, chaque direction dispose d'un ou plusieurs tableaux de bord concernant le budget, les effectifs, l'e-administration, les interventions informatiques dans les services, l'urbanisme, les relations avec les usagers, la sécurité...

Ces tableaux sont lisibles et complets, ils affichent des données en valeur absolue et retracent leurs évolutions. Ils ont permis dans plusieurs cas de mettre en place des actions afin de résoudre une situation problématique.

Pour 2016, il était prévu de développer un pilotage plus stratégique que celui existant, essentiellement axé sur les activités supports de la commune, en créant notamment un tableau de bord composé de quelques indicateurs structurels (finances, ressources humaines, juridiques, pilotage d'activités, alertes).

Ces outils restent perfectibles et doivent être complétés notamment par la mise en place :

- D'objectifs cibles associés à certains indicateurs permettant ensuite une analyse des écarts entre la cible et les résultats ;
- De plans d'action formalisés afin de modifier les procédures souffrant de faiblesses ou inopérantes (lien avec le contrôle interne) ou pour améliorer les résultats d'un indicateur particulier afin d'atteindre la cible préalablement fixée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a tenu à souligner que certains tableaux de bord contenaient déjà des objectifs et a précisé qu'à l'issue de l'automatisation en cours des tableaux, un travail de systématisation des objectifs, avec assignation de cibles à atteindre, serait réalisé.

La chambre souligne le travail accompli et encourage la commune à poursuivre ses efforts dans ce domaine, afin d'améliorer ses performances.

5.2.2 Un contrôle interne inexistant mais pourtant nécessaire

Malgré les avancées notables concernant le contrôle de gestion, la commune ne s'est pas dotée d'un véritable contrôle interne appuyé sur une cartographie des risques complète.

La taille de la ville et l'importance de ses effectifs devraient permettre et conduire au développement d'un tel service afin notamment de mettre en place des procédures formalisées dans plusieurs domaines et, quand de telles procédures existent, de s'assurer de leur respect et de la mise en œuvre des améliorations nécessaires.

A titre d'illustration, le recrutement des agents non contractuels en vertu des articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 pose de nombreuses difficultés sur le plan juridique et génère les irrégularités qui ont été analysées ci-avant. La mise en œuvre de procédures dans ce domaine et leur contrôle seraient susceptibles de prévenir les dysfonctionnements constatés.

Il en va de même pour les heures supplémentaires dont la sécurité juridique peut être améliorée par un meilleur contrôle interne.

Recommandation n° 12 : Mettre en place un contrôle interne, reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques.

6. LA GESTION IMMOBILIERE ET FONCIERE

En 2014, les immobilisations corporelles de la ville représentaient (compte 21) 921 244 513 € en valeur brute et 897 979 028 € en valeur nette (amortissements déduits), soit 84 % du total de l'actif. Au sein de ces immobilisations corporelles, les terrains et les constructions sont les postes les plus importants.

6.1 Le suivi et les enjeux du parc immobilier et du contexte foncier de la ville

6.1.1 Le suivi et la valorisation du parc immobilier et foncier

6.1.1.1 L'absence d'application de gestion patrimoniale

Si le maire indique avoir fait réaliser un audit sur la gestion de 350 biens communaux en 2009, la commune ne dispose pas de logiciel ou d'outil informatique dédié au suivi de son patrimoine immobilier et foncier. Son seul instrument de gestion informatisé est, depuis le 1^{er} janvier 2015, le logiciel de gestion comptable et financière.

Dans ces conditions, l'état de l'actif était jusqu'à présent la seule source d'information permettant d'avoir une vision exhaustive du parc immobilier et foncier. Cependant celle-ci demeurait exclusivement comptable et ne permettait pas de développer une analyse stratégique en termes de besoin d'investissement ou d'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier de la commune (locations, ventes).

Les informations d'ordre foncier (surface, année de construction, mode d'occupation) n'étaient pas enregistrées de façon exhaustive dans les bases d'informations financières, mais figuraient dans un fichier séparé d'aide à la recherche des biens sans aucune corrélation entre ces deux bases.

6.1.1.2 Les enjeux réglementaires et de sécurité : un suivi éclaté

Nombre de bâtiments détenus par la ville ont le caractère d'établissements recevant du public (ERP), tels que définis à l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation. Les règles essentielles relatives à l'exploitation et à l'aménagement de ces établissements sont fixées par le code précité et concernent essentiellement la sécurité incendie et l'accessibilité des lieux.

Les installations techniques de la ville font l'objet d'un contrôle annuel dans le cadre de plusieurs marchés, en sus des opérations de maintenance obligatoire et des contrôles réglementaires effectués par des organismes agréés. Par ailleurs, des campagnes de diagnostics ont été réalisées sur le parc immobilier, telles que la mise en accessibilité des locaux en 2015, la mise en conformité du parc d'ascenseurs en 2010 ou la réalisation des diagnostics techniques amiante (DTA) dans chaque immeuble communal en 2009.

Les ascenseurs ont fait l'objet d'une mise aux normes. Le diagnostic accessibilité, réalisé en 2015, a donné lieu à la l'élaboration d'un Agenda d'accessibilité (Ad'hap) déposé le 22 septembre à la préfecture, sur une période de trois fois trois ans.

Toutefois, à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, il n'existait aucun document recensant l'intégralité des caractéristiques techniques des bâtiments de la ville, permettant d'assurer le suivi des obligations réglementaires.

Les services municipaux utilisent des tableurs Excel par thématique. Ainsi, il existe une base informatique regroupant l'ensemble des opérations liées à la conformité électrique des bâtiments. Il en existe une autre concernant les chaufferies à gaz. Une troisième base permet le suivi des ascenseurs et des engins de levage. Les autres recensent les équipements de sécurité (alarmes incendie, extincteurs).

L'information présente ainsi un caractère éclaté et parcellaire.

Cet éclatement s'explique en partie par l'absence d'une base de donnée unique recensant l'intégralité des bâtiments appartenant à la commune et leurs principales caractéristiques techniques, qui permettrait non seulement d'avoir une vision exhaustive du patrimoine mais également de mieux prévoir les opérations d'investissement nécessaires et un meilleur cadencement des opérations, qui sont aujourd'hui réalisées au coup par coup.

L'un des modules du logiciel comptable et financier actuellement utilisé par la commune (module COLBERT), dédié à la gestion foncière et immobilière, est en cours de développement. La chambre ne peut qu'encourager la mise en place rapide de cet outil au regard de l'importance du patrimoine immobilier de la ville. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que ce logiciel intégré, reposant sur une base de données unique, serait déployé au cours du premier semestre 2017 et serait directement connecté au système d'information comptable.

Recommandation n° 13 : Développer l'outil informatique de suivi du parc immobilier et foncier de la commune recensant, d'une part, les biens de la collectivité et, d'autre part, leurs caractéristiques en termes de localisation, surface, utilisation, ancienneté.

6.1.2 Les enjeux environnementaux : des contraintes qui pèsent sur certains projets d'aménagement

Comme indiqué en introduction, la commune d'Aix-en-Provence possède un territoire de 18 600 hectares, sur lequel se trouvent plusieurs périmètres d'inventaire et de protection des espaces naturels qui génèrent des contraintes en termes d'aménagement.

Ainsi, la commune dénombre neuf périmètres d'inventaire des ZNIEFF²⁶ d'une superficie totale d'environ 4 300 hectares, soit 23 % de son territoire.

Les zones Natura 2000²⁷ concernent deux sites d'une superficie totale supérieure à 1 800 hectares (soit 10 % du territoire aixois).

S'y ajoutent les sites classés (loi de 1930²⁸) de la Sainte Victoire (106 hectares) et du massif du Concors (117 hectares) et le projet de classement (PIG²⁹) du massif de l'Arbois (2 590 hectares), dont les protections se superposent en tout ou partie aux périmètres susmentionnés.

Du fait de leur ancienneté, ces contraintes environnementales ont été intégrées très en amont à la planification urbaine du territoire communal.

Cependant, les protections en cours de renforcement sur le plateau de l'Arbois et en particulier autour de la gare TGV vont restreindre à l'avenir les possibilités de développement de ce secteur à fort potentiel. Il faut également souligner que la multiplication des protections et des procédures qui leurs sont liées (notamment pour Natura 2000) sont de nature à rendre plus complexe, plus longue et plus onéreuse la mise en œuvre de projets d'aménagement notamment par la mise en place de mesures compensatoires environnementales, autant d'éléments que la ville devra prendre en compte dans ses futurs projets d'aménagement.

6.2 Analyse de quelques cessions immobilières emblématiques

Entre 2009 et 2014, la ville a réalisé de nombreuses cessions immobilières (environ 80) pour un montant total de 60 M€. Quasiment toutes se sont traduites pour la commune par une plus-value. Parmi ces opérations, une dizaine a été réalisée pour un montant de cession unitaire supérieur à 1 M€ et deux cessions ont atteint le prix de 10 M€ : celle de l'hôtel de Caumont et celle de l'office du tourisme.

Au regard des montants en jeu et de leur dimension emblématique, la chambre a centré son analyse sur ces deux opérations, ainsi que sur une troisième intéressant l'Institut d'études politiques (IEP) d'Aix-en-Provence.

²⁶ Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique, mises en place en 1982. Les ZNIEFF de type I correspondent à des secteurs de grand intérêt biologique ou écologique et les ZNIEFF de type II à de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

²⁷ Ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1 758 sites.

²⁸ Loi du 2 mai 1930 relative à la réorganisation des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

²⁹ La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a défini les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) et a établi la possibilité de qualifier de projets d'intérêt général (PIG) les mesures de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et autres aménagements nécessaires à la mise en œuvre des DTADD.

6.2.1 L'hôtel de Caumont

L'hôtel de Caumont est un hôtel particulier, situé au 1 rue Joseph Cabassol, dans le quartier Mazarin, construit entre 1715 et 1742 et inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1987.

La ville d'Aix-en-Provence l'a acquis en 1964. De 1970 jusqu'à sa vente en décembre 2013, il a abrité le conservatoire de musique. En mars 2010, la municipalité a annoncé son intention de le vendre afin de reloger le conservatoire dans un bâtiment plus adapté à ses besoins et sa fréquentation.

A la suite d'un appel à candidatures publié au cours de l'année 2010 et après analyse des dossiers, le conseil municipal a, par délibération du 15 novembre 2010, décidé de céder à la société Culturespace le bâtiment et ses jardins.

Le 20 décembre 2010, le maire a signé un compromis de vente³⁰, à la suite duquel un acompte de 3 M€ a été versé par l'acquéreur. Par acte notarié du 3 décembre 2013, la ville d'Aix-en-Provence a vendu pour 10 M€ l'hôtel de Caumont, accompagné du logement du gardien, d'un logement et d'une bibliothèque, à la SCI hôtel de Caumont, substituée à la société Culturespace.

L'acquéreur a aménagé dans le bâtiment un musée consacré à des expositions temporaires, qui a été inauguré le 6 mai 2015.

6 2.1.1 L'offre de concours : des dispositions risquées pour la commune

Une clause particulière, insérée à la demande de l'acquéreur dans le compromis de vente du 20 décembre 2010, prévoyait que les parties se rapprocheraient dès le mois de janvier 2011 pour « aboutir, au plus tard le 30 juin 2011, à la mise en place de toutes conventions utiles, pouvant notamment prendre la forme de convention « offre de concours » », afin de pouvoir réaliser certains travaux durant la durée de la promesse de vente. Ces stipulations étaient toutefois assez vagues et ne permettaient pas de savoir si les travaux souhaités par l'acquéreur devaient être réalisés par lui et/ou par le vendeur.

L'offre de concours acceptée par délibération du conseil municipal du 23 mai 2011 a permis d'éclaircir ce point. Elle prévoyait qu'afin de permettre une ouverture rapide du nouveau musée dans l'attente du transfert de propriété du bâtiment, la ville réaliserait certains travaux et études :

- Études préalables à l'ensemble de l'opération et en particulier au ravalement des façades ;
- Études de maîtrise d'œuvre de conception nécessaires au ravalement ;
- Travaux de ravalement, comprenant la restauration ou le remplacement éventuel de la verrière située sur la façade nord-est et intégrant les réservations pour la mise en lumière.

Une contribution financière de la société, correspondant au coût des études et travaux déduction faite des subventions obtenues par la ville, était prévue.

Les modalités financières du concours étaient fixées à l'article 5-1 de la convention d'offre de concours, en ces termes : « versement, par l'acquéreur à la ville, d'une somme correspondant au coût des études et travaux relatifs au ravalement des façades et autres travaux éventuels (verrière, réservations pour la mise en lumières) de l'hôtel de Caumont, déduction faite des subventions obtenues par la ville.

Le montant définitif de la contribution financière de la société sera fixé sur la base des avant-projets détaillés (APD) et des devis retenus par la ville s'agissant des bâtiments et du jardin.

³⁰ Cet avant-contrat avait fait l'objet d'une information au préfet de région par courrier du 18 septembre 2009, conformément à l'article L. 621-22 du code du patrimoine, le bâtiment étant classé monument historique.

En cas de non obtention de subventions par la ville, pour le ravalement des façades, la société se réserve la faculté de retirer celle-ci, la présente convention devenant caduque dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 5-2 », qui disposait que « la contribution financière de la société [serait] versée en fonction de l'avancement des études et des travaux de l'opération, selon un échéancier établi sur la base des devis et du calendrier d'exécution qui ser[ai]ent joints ultérieurement. L'échéancier de versement sera, le cas échéant, modifié en fonction du calendrier d'exécution définitif arrêté et selon les dates réelles de survenance des dates clés retenues ».

La dernière phrase de l'article 5-1 de l'offre de concours était source de difficultés.

En effet, les termes « *en cas de non obtention de subventions par la ville, pour le ravalement des façades, la société se réserve la faculté de retirer celle-ci, la présente convention devenant caduque...* », faisaient peser le risque de retrait de l'offre de concours alors même que certaines dépenses auraient déjà été réalisées par la ville, sans que cette dernière ne pût pour autant se désengager du compromis de vente. Sa clause intitulée « *convention séparée/offre de concours* » précisait en effet que « *cette obligation constitue une stricte obligation de moyen et non de résultat et qu'en aucun cas elle ne constitue une condition suspensive à la réalisation de laquelle serait subordonnée la réitération des présentes en la forme authentique* ».

Dès lors, la chambre s'interroge sur les motivations qui ont poussé la commune à signer cette offre de concours, montage juridiquement complexe, faisant supporter certains risques à la personne publique sans que les avantages attendus notamment en termes de rapidité de réalisation des travaux en vue de l'ouverture du futur musée n'aient été avérés. Cet avantage, qui est d'ailleurs le seul avancé, paraît en effet surprenant dans la mesure où il était évident dès le départ que la réalisation de travaux bruyants et invasifs serait impossible avant le déménagement du conservatoire de musique, compte tenu de la nécessité de ne pas perturber les cours qui y étaient alors dispensés. En tout état de cause, comme il sera vu ci-après, il n'est pas certain que ce montage était de nature à générer un réel gain de temps au regard des contraintes liées à la réglementation des marchés publics pesant sur la ville et qui ne s'imposent pas à une société privée.

Dans ces conditions, comme en atteste d'ailleurs la rédaction de l'article 5-1, le véritable objectif de cette offre de concours paraissait être l'obtention indirecte de subventions par la société Culturespace.

6.2.1.2 Un montage juridiquement régulier mais non respecté et financièrement désavantageux pour la commune

6.2.1.2.1 Les discordances relevées dans les différentes délibérations relatives au montant des travaux à réaliser

Par délibération du 8 octobre 2012, le conseil municipal a adopté le principe de la réalisation des travaux de rénovation des façades de l'hôtel de Caumont pour un montant total de 1 394 930 € HT maîtrise d'œuvre incluse.

Le rapport de présentation de la délibération du 29 avril 2013 fait état d'un montant d'opération de 1 668 830 € HT, selon le détail suivant : 1 474 900 € HT pour les travaux de ravalement et 60 930 € pour le diagnostic, 84 000 € pour la maîtrise d'œuvre, 12 000 € pour des missions de contrôle, 2 000 € pour la communication et 35 000 € pour les assurances.

Enfin, la délibération du 17 décembre 2013, qui a approuvé le projet d'avenant n°1 aux marchés de travaux³¹, mentionne les différents marchés passés et leur montant respectif : maçonnerie : 473 464,49 € HT, menuiserie : 414 697 € HT, ferronneries : 118 025 € HT et peintures : 57 829,44 € HT, soit un montant total de 1 064 015,80 € HT et 1 272 563 € TTC. Ces montants correspondent à ceux mentionnés dans les actes d'engagement des marchés.

A cette somme doit être rajoutée la rémunération du maître d'œuvre (marché passé en 2012) pour un montant initial de 84 000 € HT (100 464 € TTC).

Alors que les trois délibérations mentionnent des montants d'opérations sensiblement différents, à aucun moment les causes de ces variations n'ont été expliquées.

6.2.1.2.2 Le coût des travaux réalisés et le contentieux avec la société Culturespace

Le plan de financement initial des travaux évaluait leur montant total à 1 160 015 € HT. Les actes d'engagement signés en juillet 2013 (travaux et maîtrise d'œuvre) s'élevaient à 1 148 016 € HT (1 373 027 € TTC). A la suite de la signature des différents avenants conclus en 2013 et 2014, le montant des dépenses engagées au titre des travaux et de la maîtrise d'œuvre (hors assurances, communication, diagnostics et contrôles), a été porté à 1 463 541,53 € HT (1 750 395,67 € TTC).

Le chantier relatif à la restauration des façades a été réceptionné le 21 juillet 2014, avec certaines réserves émises le même jour par le maître d'œuvre qui ont été levées le 27 avril 2015.

Selon l'état liquidatif de septembre 2015, fourni par l'agent comptable, les sommes versées par la commune entre juin 2012 et juin 2015, dans le cadre de cette opération, s'établiraient au total à 1 442 392,39 € HT (1 726 170,55 € TTC).

La commune a obtenu trois subventions d'un montant total de 789 403 € se répartissant comme suit :

- 6 393 € de la région,
- 377 005 € de la communauté d'agglomération du pays d'Aix,
- 406 005 € de l'Etat (DRAC).

Le 11 décembre 2015, un titre de recette a été établi afin de recouvrer auprès de la société Culturespace une participation de 765 605 €.

La liquidation de ce titre appelle quelques observations.

Tout d'abord, si l'on s'en tient à l'état liquidatif du comptable, le montant mis à la charge de l'acquéreur ne correspond pas à l'intégralité des sommes dépensées par la ville en vue de la réalisation de l'opération, après déduction des subventions reçues. La différence s'établit à 171 162 €.

Ensuite, et même si elle a fait valoir qu'elle avait engagé elle-même des sommes très importantes pour l'aménagement de l'hôtel de Caumont, la société commerciale Culturespace a donc bénéficié de travaux évalués à 1,7 M€, augmentant la valeur du bâtiment acheté, pour une dépense de seulement 765 605 €. Elle a ainsi indirectement reçu des subventions publiques qu'elle n'aurait peut-être pas pu obtenir si elle avait réalisé elle-même les travaux. Du moins les taux de subventions auraient été vraisemblablement différents.

³¹ Avenant d'un montant de 82 922,04 € HT imputé à des préconisations de la DRAC.

Par ailleurs, l'acte notarié de vente a été signé en décembre 2013. Or, l'avis d'appel à la concurrence pour le marché de ravalement de façade a été publié fin mars 2013, les marchés notifiés le 29 juillet 2013 pour les lots n° 1 et 2 et le 9 août pour les lots n° 3 et 4. Les travaux ont commencé en septembre 2013. Le musée a finalement été inauguré en mai 2015, soit presque 18 mois après la signature de l'acte authentique. Pendant cette période, la société preneuse qui a effectué de son côté des travaux d'aménagement du bâtiment, aurait pu concomitamment réaliser elle-même les travaux de ravalement. N'étant pas tenue au formalisme du code des marchés publics, elle aurait pu les commencer à une date similaire à celle qui a été imposée à la ville par les impératifs d'une procédure d'appel d'offres. Ainsi, la complexité du montage comportant une offre de concours et les risques pesant sur la commune (non-respect des délais, caducité de la convention en cas de non obtention des subventions...) apparaissent disproportionnés par rapport au gain de temps espéré.

Surtout, la ville a ainsi consenti à l'acquéreur une avance de trésorerie non négligeable, qui se prolonge puisqu'à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, le titre de recette exécutoire émis en janvier 2016 pour le remboursement de la somme précitée de 765 605 € n'avait toujours pas été recouvré.

En effet, par requête enregistrée le 18 mars 2016 au greffe du tribunal administratif de Marseille, la société Culturespace a demandé son annulation.

La société, qui soulevait plusieurs moyens d'illégalité tenant à la forme du titre émis, soutenait, sur le fond, tout d'abord, que sa contribution aurait dû être calculée sur la base de la délibération du 29 avril 2013 du conseil municipal d'Aix-en-Provence arrêtant le montant des travaux à 1 160 015 € HT et non sur celle des dépenses exposées telles que retenues par la ville (en réalité cette délibération mentionne un montant total de 1 668 830 € HT). Elle soutenait ensuite qu'en cas de retard dans la réalisation des travaux, les parties devaient convenir des conditions dans lesquelles ces derniers s'achèveraient, qu'aucun accord n'avait été passé sur ce point et qu'elle n'avait pas été suffisamment informée de l'évolution des coûts des travaux et de l'allongement de leurs délais d'exécution, des conditions de fixation de la somme et du montant de la TVA mises à sa charge.

De fait, il pourrait être, pour le moins, reproché à la ville de ne pas avoir adressé le titre de recette à la bonne personne morale, la SCI Hôtel de Caumont s'étant substituée à la société Culturespace. Par ailleurs, le versement aurait dû être opéré au vu des avant-projets définitifs, selon un échéancier établi sur la base des devis et du calendrier d'exécution des travaux, et non en une seule fois, après leur achèvement.

Les parties sont cependant parvenues à un protocole transactionnel qui a éteint le contentieux.

Cet accord de règlement a été accepté par la délibération du conseil municipal n° 2016-479 du 10 novembre 2016. Il a confirmé la somme de 765 605 € initialement réclamée et qui devait être réglée en trois versements annuels en 2016, 2017 et 2018. Le premier titre de recette prévu a été émis.

La chambre observe toutefois que l'opération a suscité pour la commune un manque à gagner de 171 172,55 € et que les modalités de paiement retenues par l'accord ont prolongé l'effort de trésorerie qu'elle avait déjà consenti au bénéfice de l'acquéreur de l'hôtel de Caumont.

6.2.2 L'office de tourisme

L'ancien office de tourisme d'Aix-en-Provence occupait un bâtiment construit en 1973 sur la place de la Rotonde. La ville a constaté que cette installation était inadaptée et ne permettait plus de répondre aux besoins compte tenu notamment de la fréquentation du lieu.

Faute de possibilité de restructuration *in situ*, la décision a été prise de transférer ce service dans un nouveau bâtiment spécialement conçu à cet effet, situé dans le nouveau quartier Sextius Mirabeau proche de la Rotonde.

La commune a opté pour la vente de l'ancien office afin de financer les travaux nécessaires à la réalisation du nouveau bâtiment.

C'est ainsi qu'en 2010, elle a organisé un appel à candidatures afin de choisir l'acquéreur.

6.2.2.1 Une cession réalisée dans un site inscrit par arrêté du 1^{er} juin 1943

Par arrêté ministériel du 1^{er} juin 1943, la place de la Rotonde et ses abords ont été inscrits à l'inventaire des sites dont la conservation présente un intérêt général. La motivation de cette inscription réside dans « *la grande noblesse de ce site urbain avec les trois grandes avenues plantées de magnifiques platanes qui y convergent, sa disposition circulaire autour d'une fontaine monumentale* ». Cette inscription couvre les chaussées de façade à façade, les arbres, les fontaines, les squares et monuments publics (kiosque, statues), ainsi que les façades des immeubles et les jardins particuliers visibles de la place. Dès lors, les travaux à entreprendre sur le bâtiment de l'office de tourisme étaient, en application de la loi du 2 mai 1930, soumis à déclaration auprès de l'Architecte des Bâtiments de France (SDAP). Celui-ci dispose d'un simple avis consultatif, sauf pour les permis de démolir, sur lesquels son avis doit être conforme.

Par ailleurs, les parcelles supportant les bâtiments font également l'objet d'une servitude de protection des monuments historiques, en raison de la présence à proximité de nombreux immeubles inscrits ou classés monuments historiques.

Tant au titre du site inscrit que de la servitude de protection des monuments historiques, toute modification de l'aspect d'un bâtiment requiert l'autorisation préalable prévue aux articles L. 621-3 du code du patrimoine et aux articles L. 341-1 et suivant du code de l'environnement.

L'article L. 341-1 de ce dernier code prévoit que « *l'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention* », et l'article L. 341-10 que « *les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* ».

6.2.2.2 Les dispositions de l'appel à candidatures visant à préserver l'intégrité de l'ensemble immobilier

L'appel à candidatures réalisé en juin 2010 a rappelé que l'immeuble était situé dans un site inscrit et détaillé les contraintes qui en résultaient quant à l'aspect du bâtiment. Il précisait que les offres devaient répondre à trois objectifs :

- « S'assurer que l'acquéreur s'engage à préserver dans son intégrité l'ensemble immobilier en cause. Il convient de rappeler ici que l'actuel office du tourisme est situé sur le site inscrit de la Rotonde au titre d'un arrêté de 1943 ;
- S'assurer de la qualité du projet de l'acquéreur ;
- S'assurer que l'acquéreur aura les moyens potentiels de mettre en œuvre les travaux de restructuration devant intervenir, lesquels seront placés sous le contrôle des services de la ville et de l'architecte des bâtiments de France dont c'est la compétence réglementaire ».

Ces contraintes semblaient revêtir une importance particulière. En effet, le rapport d'analyse des offres a rappelé à titre liminaire ces trois objectifs et la délibération du 7 mars 2011 relative au choix du candidat les a repris dans la partie II « examen des propositions », de même que la promesse de vente signée le 30 mai 2011.

L'appel à candidatures a également précisé que la ville choisirait « en toute liberté le projet le mieux à même de garantir, la mise en valeur de cet immeuble, la notoriété et l'image de marque de la Ville, un impact positif sur le territoire communal ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'aucun texte ne soumettait la cession d'un bien immobilier à une procédure de mise en concurrence. Cependant la commune était tenue de respecter celle qu'elle s'était elle-même imposée.

6.2.2.3 Les offres reçues et le choix de la commune

Entre juin et octobre 2010, trois offres ont été reçues par la commune. Elles émanaient de la Financière Namsorg, des Galeries Lafayette et du groupe aixois GCH. La commission municipale de cession du patrimoine immobilier a procédé à l'ouverture des plis le 25 octobre 2010.

A la lecture de l'analyse des offres, la proposition des Galeries Lafayette a été écartée car elle introduisait des conditions suspensives autres que celles admises dans le règlement de la consultation et prévoyait une surface commerciale nouvelle de 2 960 m², soit le double de celle existante, en infraction avec le principe énoncé de conservation de l'intégrité de l'immeuble existant. Elle limitait par ailleurs le premier acompte à 10 % du prix proposé au lieu de 30 % pour les autres candidats. Les deux autres propositions ont été jugées conformes. Celle du groupe GCH a été retenue. Si le rapport d'analyse des propositions reçues, établi par la SEMEPA, met en évidence la qualité de ses propositions, il est difficile de déterminer à la lecture de ce document ce qui a permis de départager les deux candidats, dans le détail et sur la base des conditions posées par le règlement de la consultation, si ce n'est que la proposition financière de GCH, s'élevant à 10 M€, était objectivement la plus élevée.

Un « avant contrat » a été conclu le 30 mai 2011, et l'acte authentique a été signé le 5 juin 2012 après désaffectation et déclassement du bâtiment du domaine public.

6.2.2.4 Les écarts constatés entre le projet retenu et la réalisation finale

Alors même que les solutions architecturales et la préservation de l'existant ont eu une importance significative dans le choix des candidats, l'immeuble finalement réalisé diffère considérablement du projet initial présenté par CGH, qui consistait schématiquement à surélever sur l'arrière le bâtiment existant.

En effet, une demande de permis de démolir l'intégralité du bâtiment existant a été déposée le 7 octobre 2011. Ce permis a été accordé le 19 décembre 2011, certes après avis favorable de la DRAC du 15 novembre 2011 et avis favorable sous réserves de l'architecte des bâtiments de France (ABF) du 13 décembre 2011. Les réserves de l'ABF concernaient notamment le démontage avec soin du mur sculpté en pierres en vue d'un réemploi. La chambre n'a pas été en mesure de vérifier si cette prescription avait été respectée.

Le 7 octobre 2011, la SCI GC Rotonde, substituée au groupe GCH, a également déposé une demande de permis de construire, complétée le 6 décembre 2011 pour réaliser une nouvelle construction comportant une grande vitrine. Ce permis de construire a été délivré le 19 décembre 2011 après un avis favorable sous réserves de l'ABF, délivré le 13 décembre 2011 et l'avis favorable de la DRAC, daté du 2 novembre 2011.

Les réserves de l'ABF concernaient la suppression au rez-de-chaussée des présentoirs- consoles latéraux et produits multicolores et le maintien du dégagement complet de l'espace périphérique de circulation sans aucun mobilier et aucun tabouret. Si la chambre peine à définir concrètement l'« *espace périphérique de circulation* », il demeure que le rez-de-chaussée du commerce actuel présente du mobilier visible de l'extérieur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire et le groupe GCH ont expliqué la transformation radicale du projet par l'évolution des normes relatives aux zones sismiques découlant des décrets n° 2010-1254 et n° 2010-1255 du 22 octobre 2010, en soutenant qu'en vertu de ces nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2011, les réalisations initialement projetées étaient devenues irréalisables. Une étude de diagnostic produite par GCH indique effectivement que la construction est de conception ancienne et ne permet pas d'atteindre le niveau minimal de protection que l'on doit conférer au bâtiment compte tenu de son changement de destination.

La chambre observe toutefois que si cette étude remettait en cause l'opération projetée, elle n'emportait pas, en elle-même, l'obligation de démolir le bâtiment. En outre, elle a été remise le 7 octobre 2011, date de dépôt de la demande du permis de démolir et du permis de construire basé sur le projet de substitution, ce qui montre que le preneur n'a pas pris le temps d'étudier des solutions alternatives à la démolition sur la base du diagnostic réalisé. Cette dernière avait en réalité, nécessairement été décidée en amont.

Par ailleurs, si les nouvelles normes invoquées par l'ordonnateur et GCH sont postérieures au lancement de la consultation qui avait conduit à retenir le projet de cette entreprise, un long délai s'est écoulé entre la parution des nouveaux textes et la signature du compromis de vente, au demeurant postérieure à leur entrée en vigueur. Durant cette longue période, une réflexion avisée aurait pu conduire la ville à renoncer à la vente sans difficultés majeures, si toutefois elle avait réellement l'intention de préserver dans son intégrité l'ensemble immobilier existant, situé au cœur du site inscrit de la Rotonde.

A cet égard, si l'appel à candidatures avait ouvert la possibilité d'apporter des modifications substantielles au bâtiment existant, voire de le démolir, d'autres candidats auraient pu se manifester et/ou voir leur offre retenue. Les conditions de la consultation initiale ont donc été manifestement bouleversées et n'étaient pas de nature à optimiser la gestion de ce dossier.

6.2.3 Les travaux réalisés pour améliorer l'offre universitaire

Le 15 mai 2000, un contrat de plan Etat Région (CPER) a été signé entre l'Etat et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Sa partie 2-1-1 relative à l'enseignement supérieur, la recherche et la diffusion de la culture scientifique, prévoyait notamment la construction de pôles de compétences.

Dans ce cadre, le tableau récapitulatif des engagements financiers mentionnait, pour la ville d'Aix-en-Provence, la réalisation des actions suivantes :

- Améliorer les capacités d'accueil de l'IEP (Institut d'études politiques) ;
- Créer un centre d'accueil, d'examens et de concours ;
- Aménager une cafétéria ;
- Ménager un espace polyvalent interuniversitaire.

Leur financement se décomposait comme suit : 9 MF provenant de l'Etat, 7,5 MF de la région et 13,5 MF d'autres partenaires, soit un total de 30 MF (4,57 M€).

La colonne « observations » indiquait : « le foncier est donné par la ville », ce qui pouvait laisser supposer, à ce stade, que la commune était déjà propriétaire des bâtiments. Or, c'est par un acte notarié du 16 mars 2001 que la commune a acquis un bien sis 31 avenue Jean Delmas, appartenant à la congrégation des Petites sœurs des pauvres, pour un montant de 2 286 735 €, dans le but de pourvoir à ses engagements dans le cadre du CPER.

Le 29 mai 2006, une convention de maîtrise d'ouvrage a été signée entre l'Etat et la ville d'Aix-en-Provence en vue de la réalisation des travaux susmentionnés. Aux termes de cette convention et notamment de son article 3, les financements à mobiliser se sont révélés plus importants que ceux initialement définis dans le CPER : ils se sont élevés à 6 618 325 € dont 914 694 € pour la commune.

Financement pour la réhabilitation du site des Petites sœurs des pauvres

	Etat	ville d'Aix	région	département	total CPER
extension de l'IEP	219 985,30	914 694,10	1 372 041,16	1 829 388,21	4 336 108,77
centre d'accueil, d'examens et de concours	282 068,62		990 918,61	533 571,56	1 806 558,79
aménagement de la cafétéria	134 200,00				134 200,00
aménagement d'un espace polyvalent	341 458,00				341 458,00
total	977 711,92	914 694,10	2 362 959,77	2 362 959,77	6 618 325,56

Source : convention de maîtrise d'ouvrage.

En outre la convention prévoyait que la phase d'études serait financée par la ville.

Conformément aux dispositions du CPER et de la convention de maîtrise d'ouvrage, à l'achèvement des travaux, la commune a cédé gratuitement, par acte notarié du 10 juillet 2013, les bâtiments et terrains à l'Etat (France Domaine les avait évalués à 5 150 000 € dans ses avis des 22 mars 2012 et 26 mars 2013).

Au total, la commune a perçu 5 703 631,46 € de subventions, conformément à la convention précitée.

Parallèlement, selon le décompte général et définitif du 4 mars 2013, les dépenses effectuées par la ville pour la restructuration du site des Petites sœurs des pauvres se sont établies à 5 788 397,92 €, auxquels il convient d'ajouter le prix d'achat du site, soit un total de dépenses de 8 075 132 €.

Compte tenu des subventions reçues, le laissé à charge pour la ville s'est donc élevé à 2 371 501 €, alors qu'à la lecture des conventions précitées, sa contribution aurait dû se limiter à 914 694 € et à l'apport d'un terrain et de bâtiments qu'elle était supposée détenir.

7. LA QUESTION METROPOLITAINE

La métropole d'Aix-Marseille Provence (AMP) a été créée par la loi du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »). Les dispositions de ce texte ont par la suite été modifiées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite « loi NOTRE »).

La création de la métropole, intervenue le 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 42 de la loi MAPTAM, a entraîné la dissolution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) anciennement créés sur le territoire de la nouvelle métropole et un transfert des compétences de ces anciens EPCI à la métropole. L'article L. 5218-2 du CGCT précise que *« sans préjudice de l'article L. 5217-2 du présent code et à l'exception des compétences énoncées au k du 6° du I du même article L. 5217-2 et à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques, la métropole d'Aix-Marseille-Provence exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés en application du I de l'article L. 5218-1 du présent code. Toutefois, jusqu'au 1^{er} janvier 2018, les compétences prévues au I de l'article L. 5217-2 qui n'avaient pas été transférées par les communes à ces établissements continuent d'être exercées par les communes dans les mêmes conditions »*.

7.1 Les transferts de compétences vers les communes intervenus avant le 1^{er} janvier 2016

Jusqu'au début de l'année 2015, la communauté d'agglomérations du pays d'Aix (CAPA) disposait à titre optionnel de la compétence culturelle et sportive et gérait à ce titre de nombreux équipements culturels, tous situés à Aix-en-Provence (musée Granet, centre national chorégraphique, grand théâtre de Provence, salle du Bois de l'Aune) à l'exception de la médiathèque des Carmes, implantée à Pertuis, ainsi que 16 piscines, dont quatre situées à Aix (piscines Val de l'Arc, Claude Bollet, Plein ciel et Yves Blanc).

Au cours de l'année 2015, donc avant la création de la métropole, la commune d'Aix-en-Provence a, en application d'une série de délibérations adoptées en miroir par le conseil communautaire de la CAPA d'une part et le conseil municipal d'autre part, récupéré la gestion de tous les équipements culturels et de la piscine du Val de l'Arc, après retrait de leur intérêt communautaire.

En ce qui concerne le centre chorégraphique national et le grand théâtre de Provence

Pour justifier le transfert de ces équipements, la ville n'évoque que leur proximité géographique avec le nouveau conservatoire de musique et la cité du livre, *« créant ainsi un forum culturel de première importance tant pour le territoire qu'au niveau national et européen »*. Elle précise que la récupération de cette compétence doit permettre à la commune d'avoir une *« vision d'ensemble du forum culturel »* et de *« préserver l'articulation avec le Festival d'art lyrique et finaliser la jonction entre la ville historique et le jas de Bouffan »*.

En ce qui concerne la salle³² et le patio du bois de l'Aune³³

Selon les termes de la délibération du conseil municipal du 8 juin 2015, ces équipements se situent au sein du site du bois de l'Aune, inscrit au contrat de ville 2015. Ce contrat comporte pour la commune un projet urbain et social destiné :

- À réduire les écarts de développement entre les territoires dits « sensibles » et leur environnement ;
- À mieux intégrer ces territoires dans la ville et son agglomération ;
- À améliorer la vie quotidienne des habitants de ces quartiers et favoriser l'égalité des chances.

La ville a donc souhaité réintégrer ces deux équipements afin de renforcer la politique menée dans le quartier du jas de Bouffan, en complémentarité avec un centre social ouvert récemment.

En réalité, la sociologie du quartier n'a pas fondamentalement changé depuis 2001, date du transfert de ces équipements de la ville à la CAPA. De surcroît, il convient de rappeler que le contrat de ville a été signé le 30 juin 2015 entre la CAPA, l'Etat et les quatre communes concernées du territoire à savoir Aix, Vitrolles, Pertuis et Gardanne. À la différence des anciens CUCS³⁴ orchestrés à l'échelle communale, le contrat de ville est porté par l'ensemble de la communauté du Pays d'Aix en collaboration avec l'État, les communes signataires, les partenaires institutionnels ou associatifs et les habitants. Aussi, il n'était pas illogique que ces équipements restassent dans le périmètre de compétence de l'intercommunalité.

En ce qui concerne le musée Granet et ses annexes

Le motif du transfert à la ville du musée Granet et de ses annexes est évoqué dans la délibération du conseil municipal du 28 septembre 2015 de manière très générale : « *La ville d'Aix-en-Provence souhaite aujourd'hui intégrer le musée Granet à son projet de développement de l'offre muséale sur la cité. Consubstantiel de la ville d'Aix-en-Provence et en particulier du quartier Mazarin, lié intimement à leur histoire par les donateurs de ses collections, Granet pourrait devenir le centre ressources d'une chaîne mutualisée d'équipements ou de sites. Le musée Granet demeurerait ainsi au centre de l'offre culturelle et touristique à Aix-en-Provence, en partageant sa forte expérience en matière d'organisation de grands événements artistiques* ».

En ce qui concerne la piscine du Val de l'Arc

Les délibérations du conseil communautaire du 10 juillet 2015 et du conseil municipal du 28 septembre 2015 précisent que « *cet équipement est ouvert de la mi-juin à fin août et n'accueille pas de scolaires, mais uniquement du grand public. Il représente une fréquentation d'environ 11 500 entrées par été et une recette de 17 500 €. Cette piscine est essentiellement un équipement de proximité. En effet, sa petite taille et son faible rayonnement de chalandise en font un équipement de proximité à l'échelle d'un quartier. En outre, l'absence d'accueil de scolaires dans cet établissement implique qu'il ne participe pas à la politique d'apprentissage de la natation, qui est le cœur de compétence de la CPA en matière aquatique.*

³² Salle de spectacle de 1 683 m² pour l'accueil de spectacles et de manifestations associatives.

³³ Equipement de 1 500 m² composé de bureaux et de salles de réunions qui accueille 18 associations culturelles et socio-culturelles aixises.

³⁴ Contrats urbains de cohésion sociale.

De plus, cet établissement se situe au cœur du complexe sportif du Val de l'Arc, ensemble homogène d'équipements sportifs gérés par la direction des sports de la Ville d'Aix-en-Provence. Enfin, l'ouverture saisonnière de cet équipement ne nécessite pas la présence de personnel municipal affecté à l'année. L'équipement fonctionne avec du personnel saisonnier dont il conviendra d'évaluer le nombre. Ce personnel sera encadré par la direction des sports de la Ville ».

Sans remettre en question cet argumentaire, la chambre relève qu'il était déjà valable lors du transfert de l'équipement à la CAPA en 2004.

7.2 Une stratégie de reprise de compétence qui n'est pas neutre

S'ils présentent par leur objet une certaine cohérence, d'une manière générale, ces retours de compétences paraissent fondés sur des motifs parfois très généraux qui peinent à convaincre, d'autant qu'ils préexistaient le plus souvent aux décisions prises en 2015. Dès lors, il n'est pas à exclure qu'ils aient poursuivi un autre objectif.

Au regard du calendrier des opérations, il paraît pour le moins évident que l'objectif premier était d'éviter que la métropole ne récupérât des équipements que la ville d'Aix en Provence juge, sans doute, d'importance majeure pour son image ou indispensables à la maîtrise de sa politique culturelle.

Cependant, leur avenir municipal demeure très incertain.

En effet, l'article L. 5217-2 du CGCT prévoit que ;

« I.- La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : (...) c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ». Le même article précise que « lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».

Dès lors, ces équipements restent susceptibles de passer sous compétence métropolitaine et d'être mis à disposition de la métropole gratuitement, au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

Les deux premiers alinéas de l'article L. 5217-5 du même code prévoient toutefois que *« les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées mentionnées au I de l'article L. 5217-2 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits. Les biens et droits mentionnés au premier alinéa du présent article sont transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole ».* Dès lors, il ne s'agirait pas d'un transfert en pleine propriété, tel que prévu au troisième alinéa du même article pour les biens des EPCI absorbés par la métropole.

Par ailleurs, la première réunion du conseil de métropole ayant eu lieu le 17 mars 2016, la mise à disposition des biens devait intervenir avant le 17 mars 2017.

Il est difficile d'articuler les échéances fixées par les deux articles du code. En effet, comment régler le sort des équipements culturels et sportifs dans un délai d'un an à compter de la première réunion du conseil métropolitain si, à ce terme, l'intérêt communautaire n'est pas voté ? Comment sera réglé leur transfert si, en l'absence du vote à la majorité des deux-tiers prévu à l'article L. 5217-2 du CGCT, ils devenaient automatiquement d'intérêt communautaire en janvier 2018 ?

Il n'en demeure pas moins qu'en organisant le retour des biens sus évoqués dans son patrimoine à la veille de la création de la métropole, la ville d'Aix-en-Provence a contribué à la création de difficultés à venir. En outre, en conservant l'entière propriété de ces biens pendant encore deux ans au minimum, elle a privé la métropole d'équipements lui permettant d'exercer pleinement et immédiatement sa compétence culturelle et sportive.

7.2.1 Les conséquences financières des transferts de compétences

Après avoir procédé à l'évaluation des charges relatives aux équipements culturels et sportifs susmentionnés, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a, lors d'une réunion organisée le 10 novembre 2015, évalué les montants des compensations devant être versées chaque année par l'intercommunalité à la ville d'Aix-en-Provence à 12 481 069 € au total.

Le transfert de compétence et le retour de ces équipements à la ville emportent également la reprise par cette dernière des personnels y travaillant, fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires de droit public, dans les conditions de statut et d'emploi initiales. Le régime indemnitaire sera maintenu de droit s'il est plus avantageux. Il en va de même pour les avantages collectivement acquis à titre individuel.

7.2.2 Les conséquences comptables et patrimoniales des transferts de compétences

En se référant au rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges du 10 novembre 2015, il est possible d'estimer, *a minima*, le montant des actifs à intégrer.

En effet, afin de calculer le coût de renouvellement annualisé des immobilisations transférées, le rapport indique le montant des travaux réalisés pour la construction et/ou l'amélioration des équipements durant la période au cours de laquelle ils ont été gérés par la CPA. Ces montants bruts d'investissement sont les suivants :

- Grand théâtre de Provence : 59 789 135 € (coût de la construction) ;
- Centre chorégraphique national : 7 465 143 € (coût de la construction) ;
- Piscine du val de l'Arc : 500 000 € (valeur estimée par les services des sports de la CAPA de cet équipement) ;
- Musée Granet et ses annexes : 26 473 876 € (coûts des travaux effectués par la CAPA) ;
- Salle et patio du Bois de l'Aune : 10 000 000 € (coût de réalisation des équipements estimé par les services de la CPA) ;

Soit un total estimé à 97 509 554 €.

7.3 La vente des parkings en ouvrage de la ville : une soustraction délibérée à la métropole de ces équipements

Une vingtaine de parkings en ouvrages sont implantés sur le territoire de la commune d'Aix-en-Provence. Huit appartenaient à la ville et avaient été concédés à la société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix (SEMEPA) aux termes de deux conventions de délégations de service public en date des 29 décembre 1986 et 23 octobre 2003. Quatre appartenaient à la CAPA avant d'être transférés à la métropole. La SEMEPA a indiqué que les autres parcs exploités sur le territoire communal sont privés.

En 2015, la société d'économie mixte a fait part à la collectivité de son intention d'acquérir les ouvrages de stationnement hors voirie dont elle avait jusqu'alors assuré la gestion dans le cadre des délégations de service public.

Le 2 mai 2016, le conseil municipal a accepté une offre d'achat de 65 M€ HT pour solde de tout compte, comprenant une indemnisation du concessionnaire à hauteur de 29,4 M€ HT, au titre des immobilisations non amorties - ce qui signifie que le prix d'acquisition a été fixé à 113,4 M€ TTC. Il a également autorisé le maire à résilier partiellement la délégation de service public du 29 décembre 1986 et entièrement celle du 23 octobre 2003.

7.3.1 Les objectifs de la cession

Dans sa délibération du 29 juin 2015, le conseil municipal a exprimé sa volonté de maintenir les tarifs de stationnement définis, craignant une hausse des tarifs, par alignement sur ceux pratiqués à Marseille, en cas de transfert des parkings à la métropole, substituée à la CAPA pour exercer la compétence en la matière.

Il résulte pourtant du contrôle de la chambre que si les tarifs pour une, deux ou quatre heures de stationnement sont effectivement plus avantageux à Aix-en-Provence, ils sont plus faibles, en moyenne, à Marseille pour douze heures de stationnement et équivalents dans les deux villes pour 24 heures de stationnement.

Certes, ainsi que l'a souligné la SEMEPA en réponse aux observations provisoires de la chambre, les abonnements pour les résidents sont nettement plus favorables aux automobilistes aixois. Pour autant, rien ne permettait de supposer que les tarifs des parcs de stationnement aixois auraient été automatiquement alignés sur les tarifs marseillais s'ils avaient été transférés à la métropole.

L'opération visait peut-être d'autres objectifs.

A cet égard, la chambre relève que, comme indiqué *supra* à propos de biens d'intérêt communautaires, en application de l'article L. 5217-5 du CGCT, ces ouvrages figurant actuellement à l'actif de la commune pour 20,5 M€ auraient dû être mis à disposition de la métropole gratuitement. La ville n'aurait tiré aucun avantage financier de ce transfert alors que la vente envisagée lui procurait un double avantage.

La cession à titre onéreux devait, en effet, lui rapporter 65 M€. En outre, la commune pouvait, en évitant leur transfert à la métropole, conserver un certain contrôle sur les ouvrages puisqu'elle détient plus de 50 % des parts du capital de l'acquéreur.

De surcroît, contrairement aux biens culturels de la ville dont l'avenir demeure incertain après le 1^{er} janvier 2018, ceux de la SEMEPA ne devraient pas être concernés par les compétences de la métropole.

Toutefois, sans remettre en cause la régularité de la vente envisagée et ses avantages réels ou supposés, la chambre considère que cette dernière est contraire à l'esprit des lois MAPTAM et

NOTRE, car elle tend à priver la métropole nouvellement créée des outils et équipements nécessaires à l'exercice de sa compétence sur le territoire aixois.

En tout état de cause, le processus de cession paraît pour l'instant compromis. En effet, par une décision du 18 janvier 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a ordonné la suspension de la convention conclue le 9 juin 2016 entre la commune d'Aix-en-Provence et la SEMEPA ayant pour objet la résiliation des conventions de délégation de service public précitées.

7.3.2 La valorisation des parkings concédés

La valeur nette comptable de ces mêmes parkings a été estimée par la société d'expertise mandatée par la SEMEPA pour finaliser la transaction à 29,4 M€ au 31 décembre 2015 (montant retenu pour l'indemnisation) et à 32 011 469 € au 31 décembre 2014³⁵, montants supérieur à leur valeur brute dans les comptes de la ville. Cette différence peut toutefois s'expliquer par le fait que le concessionnaire y a réalisé des travaux depuis la mise en place de la délégation de service public.

³⁵ Extraits livres comptables de la SEMEPA.

ANNEXES

Tableau n° 1 : Rattachement des charges et produits

Rattachements	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fournisseurs - Factures non parvenues	1 349 870	1 290 789	1 895 047	2 619 295	2 099 542	2 383 838	3 006 225
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	119 380	0	58 040	52 446	185 579	570 000	297
+ Divers - Charges à payer	0	0	3 588	450 000	0	31 997	23 774
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	1 469 251	1 290 789	1 956 675	3 121 741	2 285 120	2 985 835	3 030 296
Charges de gestion	154 695 726	156 250 118	160 208 752	163 419 847	169 264 375	170 599 857	170 252 754
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,9%	0,8%	1,2%	1,9%	1,4%	1,8%	1,8%
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0	0	249 022
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	0	0	0	0	249 022
Produits de gestion	175 673 369	181 931 481	189 065 680	189 160 430	196 456 520	188 650 231	188 163 042
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Différence (produits - charges rattachées)	-1 469 251	-1 290 789	-1 956 675	-3 121 741	-2 285 120	-2 985 835	-2 781 274
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Résultat de l'exercice	17 100 776	16 181 112	19 085 405	15 717 726	16 145 785	6 905 697	6 798 371
Différence en % du résultat	-8,6%	-8,0%	-10,3%	-19,9%	-14,2%	-43,2%	-40,9%

Source : ANAFI.

ANNEXE 2 : Exécutions budgétaires

Tableau n°2 : Budget (prévisions/réalisations) section de fonctionnement

	BP	BP + DM	réalisé		écart		taux d'exécution D	taux d'exécution R
			dépenses	recettes	dépenses	recettes		
2009	nc	184 395 540,82	167 168 107,25	187 795 768,75	- 17 227 433,57	3 400 227,93	91%	102%
2010	179 793 153,00	191 313 869,81	173 586 320,80	194 142 616,18	- 17 727 549,01	2 828 746,37	91%	101%
2011	184 430 065,00	198 865 663,36	178 261 172,58	203 857 645,18	- 20 604 490,78	4 991 981,82	90%	103%
2012	188 872 950,00	211 647 417,26	192 044 967,66	207 762 693,65	- 19 602 449,60	- 3 884 723,61	91%	98%
2013	191 927 505,00	215 255 754,77	198 269 918,69	214 415 703,33	- 16 985 836,08	- 840 051,44	92%	100%
2014	189 865 104,00	199 331 246,54	188 833 806,45	195 739 503,28	- 10 497 440,09	- 3 591 743,26	95%	98%

Source : comptes administratifs.

Tableau n°3 : Budget (prévisions / réalisations) section d'investissement

	BP	BP + DM		réalisé		écart		taux	taux
	dépenses et recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes	d'exécution D	d'exécution R
2009	nc	94 657 520,08	102 448 321,75	76 464 001,92	68 002 325,45	- 18 193 518,16	- 34 445 996,30	81%	66%
2010	86 439 340,00	100 260 505,09	109 312 647,97	77 696 616,37	72 703 531,04	- 22 563 888,72	- 36 609 116,93	77%	67%
2011	119 020 753,00	129 628 058,30	135 840 882,52	103 755 433,72	89 872 129,38	- 25 872 624,58	- 45 968 753,14	80%	66%
2012	122 551 976,00	138 963 876,75	148 257 555,90	122 829 402,44	114 102 918,40	- 16 134 474,31	- 34 154 637,50	88%	77%
2013	119 199 877,00	142 945 586,23	153 437 793,26	129 550 004,55	123 823 437,93	- 13 395 581,68	- 29 614 355,33	91%	81%
2014	115 812 725,00	138 880 572,35	149 609 943,93	125 640 673,58	129 539 610,90	- 13 239 898,77	- 20 070 333,03	90%	87%

Source : comptes administratifs.

ANNEXE 3 : tableaux relatifs à la situation financière

Tableau n°4 : Fiscalité reversée 2009-2015

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Attribution de compensation brute	24 950 188	24 914 371	24 914 371	24 914 371	24 914 371	47 000 213	47 213 798	89
+ Dotation de solidarité communautaire brute	20 045 260	19 430 595	18 452 991	23 193 330	25 798 215	1 143 279	2 548 072	-87
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	0	0	-629 813	-1 089 851	-1 490 348	
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	10 551	10 551	10 551	10 551	10 551	
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	44 995 448	44 344 966	43 377 913	48 118 252	50 093 324	47 064 192	48 282 073	7

Source : ANAFI.

Tableau n°5 : Ressources institutionnelles 2009-2015

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Dotation Globale de Fonctionnement	26 588 914	26 745 984	26 339 917	25 780 016	25 213 861	23 090 196	18 196 439	-32
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	25 069 771	25 226 841	24 820 774	24 412 787	24 074 504	22 330 624	18 196 439	-27
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 519 143	1 519 143	1 519 143	1 367 229	1 139 357	759 572	0	-100
Autres dotations	591 881	587 745	571 742	566 870	570 298	540 353	432 365	-27
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	514 069	514 737	515 582	516 326	533 794	506 657	412 709	-20
Participations	7 258 194	7 044 596	7 992 017	3 419 003	4 361 704	4 186 475	4 715 837	-35
<i>Dont Etat</i>	1 277 434	879 519	1 369 811	813 293	1 029 052	805 578	1 783 811	40
<i>Dont régions</i>	96 472	76 164	76 728	81 478	32 441	53 580	79 322	-18
<i>Dont départements</i>	329 026	314 200	319 780	316 545	314 128	319 528	324 360	-1
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont groupements</i>	4 100 146	4 189 971	3 879 992	0	623 247	776 523	483 247	-88
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	7 388	0	0	0	0	
<i>Dont autres</i>	1 455 117	1 584 743	2 338 318	2 207 688	2 362 837	2 231 267	2 045 097	41
Autres attributions et participations	3 606 392	3 676 571	2 754 371	3 264 508	3 175 835	3 023 118	3 058 731	-15
<i>Dont compensation et péréquation</i>	3 606 392	3 676 571	3 632 370	3 381 106	3 175 835	3 023 118	3 058 731	
<i>Dont autres</i>	0	0	-877 999	-116 598	0	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	38 045 381	38 054 896	37 658 046	33 030 397	33 321 698	30 840 141	26 403 372	-15

Source : ANAFI.

Tableau n°6 : Charges à caractère général 2009-2015

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolutions %
Charges à caractère général	31 370 548	34 553 153	34 927 635	35 139 531	37 209 426	38 209 271	35 788 659	14
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	10 739 370	11 056 537	11 471 202	11 815 952	11 788 918	12 563 189	11 695 897	9
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 812 159	2 069 816	1 308 908	1 203 225	1 281 696	1 121 148	974 655	-46
<i>Dont entretien et réparations</i>	3 175 128	3 507 053	3 462 026	3 580 374	4 100 203	4 194 765	3 710 267	17
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	871 694	1 001 440	1 061 207	1 013 646	960 052	982 577	1 081 398	24
<i>Dont autres services extérieurs</i>	2 286 249	2 570 470	2 729 545	3 060 573	3 210 809	3 356 902	3 115 264	36
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	253	131	0	0	0	3 995	17 258	6 727
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	6 124 582	7 313 956	6 593 352	6 526 832	6 809 669	7 711 285	6 869 182	12
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	3 157 511	3 315 628	4 484 002	3 828 419	4 008 375	4 214 114	4 382 078	39
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 027 049	1 234 790	1 252 270	1 393 556	2 041 921	1 318 659	1 172 953	14
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	54 346	63 992	42 774	38 600	72 199	76 246	62 583	15
<i>Dont déplacements et missions</i>	273 788	368 677	358 438	422 353	399 837	378 179	351 850	29
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	683 316	643 021	678 764	662 092	672 904	656 377	693 888	2
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	1 165 102	1 407 642	1 485 147	1 593 910	1 862 845	1 631 834	1 661 386	43

Source : ANAFI.

Tableau n°7 : Charges de personnel 2009-2015

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Rémunération principale	44 139 991	44 512 932	45 436 129	47 373 274	46 173 125	47 381 456	47 916 649	9
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	11 579 380	11 854 160	11 848 940	11 637 605	12 241 628	12 639 696	12 559 679	8
+ Autres indemnités	2 512 012	2 550 987	2 525 916	1 898 310	1 905 723	1 946 504	1 970 283	-22
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	58 231 383	58 918 079	59 810 985	60 909 190	60 320 476	61 967 656	62 446 611	7
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	91,3%	91,0%	90,3%	90,2%	90,0%	90,9%	88,9%	-3
Rémunération principale	4 815 123	5 172 955	5 740 590	5 880 033	6 538 085	5 847 213	7 322 529	52
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	0	0	
+ Autres indemnités	473 638	421 490	397 808	431 182	0	0	0	-100
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	5 288 761	5 594 446	6 138 397	6 311 215	6 538 085	5 847 213	7 322 529	38
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	8,3%	8,6%	9,3%	9,3%	9,7%	8,6%	10,4%	26
Autres rémunérations (c)	229 417	212 110	255 907	284 563	201 313	386 969	475 738	107
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	63 749 561	64 724 634	66 205 290	67 504 967	67 059 873	68 201 838	70 244 877	10
Atténuations de charges	20 552	27 942	42 735	25 099	45 815	78 846	7 558	-63
= Rémunérations du personnel	63 729 010	64 696 692	66 162 555	67 479 868	67 014 058	68 122 992	70 237 319	10

* Hors atténuations de charges

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Rémunérations du personnel	63 729 010	64 696 692	66 162 555	67 479 868	67 014 058	68 122 992	70 237 319	10
+ Charges sociales	23 498 117	24 031 022	23 493 118	23 070 279	25 931 890	26 527 054	26 785 322	14
+ Impôts et taxes sur rémunérations	600 017	603 740	613 608	570 284	629 824	626 074	634 851	6
+ Autres charges de personnel	-62 049	39 471	15 302	0	0	0	0	-100
= Charges de personnel interne	87 765 095	89 370 924	90 284 583	91 120 431	93 575 772	95 276 120	97 657 492	11
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	26,8%	26,9%	26,0%	25,3%	27,7%	27,8%	27,4%	2
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	0	519 083	
= Charges totales de personnel	87 765 095	89 370 924	90 284 583	91 120 431	93 575 772	95 276 120	98 176 575	12
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Charges totales de personnel	87 765 095	89 370 924	90 284 583	91 120 431	93 575 772	95 276 120	98 176 575	12
- Remboursement de personnel mis à disposition	788 040	420 153	496 081	390 823	800 646	552 646	633 266	-20
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	86 977 055	88 950 771	89 788 501	90 729 608	92 775 126	94 723 474	97 543 310	12
<i>en % des produits de gestion</i>	49,5%	48,9%	47,5%	48,0%	47,2%	50,2%	51,8%	5

Source : ANAFI.

Tableau n°8 : Evolution des subventions de fonctionnement versées par la commune

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Subventions de fonctionnement	19 589 562	18 524 726	20 999 371	22 840 463	23 788 273	22 282 825	21 744 621	11
<i>Dont sub v. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	5 088 942	5 107 042	6 724 376	7 423 016	7 466 281	7 650 442	7 746 694	52
<i>Dont sub v. autres établissements publics</i>	2 103 784	1 644 500	1 646 500	1 649 500	2 153 500	2 153 500	1 953 500	-7
<i>Dont sub v. aux personnes de droit privé</i>	12 396 836	11 773 184	12 628 495	13 767 947	14 168 492	12 478 883	12 044 427	-3

Source : ANAFI.

Tableau n° 9 : Evolution des autres charges de gestion 2009-2015

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
Autres charges de gestion	15 970 521	13 801 315	13 997 163	14 319 422	14 690 903	14 831 641	14 542 898	-9
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>10 213 955</i>	<i>10 222 149</i>	<i>10 385 316</i>	<i>10 591 073</i>	<i>10 813 485</i>	<i>10 889 180</i>	<i>10 932 737</i>	<i>7</i>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>268 395</i>	<i>266 754</i>	<i>262 584</i>	<i>259 917</i>	<i>257 650</i>	<i>254 524</i>	<i>253 612</i>	<i>-6</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>1 812 157</i>	<i>1 907 433</i>	<i>1 957 078</i>	<i>2 060 585</i>	<i>2 130 880</i>	<i>2 340 294</i>	<i>1 799 763</i>	<i>-1</i>
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>985 955</i>	<i>1 125 615</i>	<i>1 128 854</i>	<i>1 144 869</i>	<i>1 158 382</i>	<i>1 139 079</i>	<i>1 146 521</i>	<i>16</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>11 852</i>	<i>13 597</i>	<i>17 747</i>	<i>15 923</i>	<i>12 287</i>	<i>16 843</i>	<i>34 714</i>	<i>193</i>
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	<i>177 989</i>	<i>206 531</i>	<i>201 068</i>	<i>137 695</i>	<i>187 329</i>	<i>103 129</i>	<i>236 263</i>	<i>33</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>2 500 220</i>	<i>59 010</i>	<i>44 517</i>	<i>109 359</i>	<i>130 890</i>	<i>88 592</i>	<i>138 240</i>	<i>-94</i>

Source : ANAFI.

Tableau n° 10 : Evolution de l'EBF et de la CAF 2009-2015

n €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution en %
Produits de gestion (A)	175 673 369	181 931 481	189 065 680	189 160 430	196 456 520	188 650 231	188 163 042	7
Charges de gestion (B)	154 695 726	156 250 118	160 208 752	163 419 847	169 264 375	170 599 857	170 252 754	10
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	20 977 643	25 681 363	28 856 929	25 740 584	27 192 145	18 050 373	17 910 288	-15
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 603 431	-2 768 896	-2 735 222	-2 832 598	-2 600 587	-2 781 848	-2 726 561	-24
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 180 507	-1 125 695	-3 041 325	-466 228	-1 634 333	-1 615 973	-508 238	-123
= CAF brute	19 554 719	21 786 772	23 080 382	22 441 757	22 957 225	13 652 553	14 675 489	-25
- Annuité en capital de la dette	15 316 547	12 206 116	11 052 030	11 180 691	11 558 651	11 398 849	12 541 956	-18
= CAF nette ou disponible	4 238 172	9 580 655	12 028 353	11 261 066	11 398 574	2 253 704	2 133 533	-50

Source : CRC PACA à partir d'ANAFI

Tableau n° 11 : Financement des investissements et besoin de financement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution %
CAF brute	19 554 719	21 786 772	23 080 382	22 441 757	22 957 225	13 652 553	14 675 489	-25
- Annuité en capital de la dette	15 316 547	12 206 116	11 052 030	11 180 691	11 558 651	11 398 849	12 541 956	-18
= CAF nette ou disponible (C)	4 238 172	9 580 655	12 028 353	11 261 066	11 398 574	2 253 704	2 133 533	-50
TLE et taxe d'aménagement	1 346 249	1 547 522	2 323 622	1 641 331	961 747	1 776 610	1 698 349	26
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 201 881	4 855 210	6 199 642	7 531 739	9 503 227	10 361 716	9 481 031	-7
+ Subventions d'investissement reçues	7 002 195	8 368 636	11 260 362	11 479 038	13 360 527	19 201 202	17 164 945	145
+ Produits de cession	1 224 146	5 425 609	4 859 555	16 489 353	15 744 961	4 593 925	1 228 689	0
+ Autres recettes	5 000	0	8 354	140 000	0	0	3 876 489	77 430
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	19 779 471	20 196 977	24 651 535	37 281 461	39 570 462	35 933 453	33 449 504	69
= Financement propre disponible (C+D)	24 017 643	29 777 633	36 679 888	48 542 527	50 969 035	38 187 157	35 583 037	48
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	27 162 417	37 611 267	49 318 660	64 057 496	63 650 677	62 348 424	47 052 728	73
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 386 667	1 463 711	2 981 786	2 090 773	4 365 956	1 903 010	12 616 175	188
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	228 957	9 550	750	0	154 020	80 520	-8 178 555	-3 672
- Participations et inv. financiers nets	-402 516	-78 021	-1 898 609	-68 471	-68 671	2 809	-68 521	-83
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 487 738	3 173	-5 682 021	3 020 801	2 976 459	105 148	14 716	-99
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-8 845 619	-9 232 048	-8 040 678	-20 558 072	-20 109 405	-26 252 753	-15 853 505	79

Source : ANAFI.

Tableau n° 12 : Répartition des financements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF nette	4 238 172	9 580 655	12 028 353	11 261 066	11 398 574	2 253 704	2 133 533
Recettes d'investissement	19 779 471	20 196 977	24 651 535	37 281 461	39 570 462	35 933 453	33 449 504
Financement propre disponible	24 017 643	29 777 633	36 679 888	48 542 527	50 969 035	38 187 157	35 583 037
Nouveaux emprunts	12 000 000	12 000 000	10 000 000	15 000 000	18 000 000	22 000 000	13 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	3 108 351	2 767 953	1 959 322	-5 576 930	-2 111 543	-4 329 515	-1 956 205
financement autre dont emprunt	8 891 649	9 232 048	8 040 678	20 576 930	20 111 543	26 329 515	15 856 205
total financement	32 909 292	39 009 680	44 720 566	69 119 458	71 080 578	64 516 672	51 439 242
part financement propre	72,98	76,33	82,02	70,23	71,71	59,19	69,17
part financement autre	27,02	23,67	17,98	29,77	28,29	40,81	30,83

Source : CRC PACA à partir d'ANAFI.

ANNEXE 4 : tableaux relatifs aux ressources humaines

Tableau n°13 : Evolution des effectifs sur emploi non permanent au 31 décembre

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	total
C. autres personnels non titulaires sur emploi non permanent							
collaborateurs cabinet	3	4	5	5	4	4	33,33
emplois saisonniers ou c	291	377	360	444	488	452	55,33
contrats aidés	15	0	1	0	0	15	-
apprentis	25	32	30	24	20	21	16,00
autres	5	5	3	2	3	6	20,00
total C	339	418	399	475	515	498	46,90

Source : CRC PACA à partir du rapport sur l'état de la collectivité.

Tableau n° 14 : Evolution des avancements 2009-2014

avancement	2009	2010	2011	2012	2013	2014
échelon	860	646	885	717	851	997
grade	138	141	164	220	145	181
promotion interne	30	26	26	22	21	18
total avancement	1028	813	1075	959	1017	1196
total fonctionnaire	2093	2104	2052	2061	2065	2064
% d'avancement total	49,12	38,64	52,39	46,53	49,25	57,95
% d'avancement échelon	41,08934544	30,70342205	43,12865497	34,78893741	41,21065375	48,30426357
% d'avancement grade	6,593406593	6,701520913	7,992202729	10,67442989	7,021791768	8,769379845
% promotion interne	1,433349259	1,235741445	1,26705653	1,067442989	1,016949153	0,872093023

Source : CRC PACA à partir des données communiquées par la commune.

Tableau n°15 : Durée annuelle du travail

Nombre de jours par an	365
Repos hebdomadaires	52x2 = 104
Congés annuels	32
ARTT	9
Jours fériés (moyenne)	8
Jours chômés dits « du maire »	5
Nombre de jours travaillés	207 (365 – 104 – 32 – 9 – 8 – 5)
Heures de travail par semaine	37,5
Semaines travaillées	41,4 (207/5)
Durée annuelle	1552,5 (41,4 x 37,5)
Ecarts	54,5 (1607-1552,5)

Source : CRC PACA à partir de la délibération de la commune relative au temps de travail.

**Tableau n° 16 : Liste des 26 agents
ayant effectué des heures
supplémentaires au-delà des 336
heures annuelles**

MATRICULE	GRADE	NOMBRE HS TOTAL
'000234'	2208 Agent maîtrise principal	336
'007704'	8030 Adj. animation 2 CL	337
'003931'	2208 Agent maîtrise principal	338,5
'011257'	2414 Adj. technique 1 Cl	339
'015034'	2414 Adj. technique 1 Cl	340,75
'001794'	2208 Agent maîtrise principal	342
'004719'	2414 Adj. technique 1 Cl	344
'003174'	2200 Agent de Maitrise	347
'011434'	2412 Adjoint technique 2 Cl	349
'001793'	2200 Agent de Maitrise	351
'013768'	2412 Adjoint technique 2 Cl	355
'010092'	2412 Adjoint technique 2 Cl	356
'008865'	2414 Adj. technique 1 Cl	357
'001821'	2200 Agent de Maitrise	360
'007054'	2414 Adj. technique 1 Cl	360
'007357'	8030 Adj. animation 2 CL	360
'003211'	2208 Agent maîtrise principal	361
'010074'	2412 Adjoint technique 2 Cl	361
'003033'	2208 Agent maîtrise principal	362
'008113'	2418 Adj. Tech. Princ. 1 Cl	363
'002994'	2208 Agent maîtrise principal	363
'005919'	2200 Agent de Maitrise	364
'001153'	1056 Adjoint administ. 1 CL	365
'002207'	2208 Agent maîtrise principal	365
'008111'	1055 Adjoint administ. 2 CL	366
'002708'	1057 Adj. adminis. Princ. 2CL	396

Source : CRC PACA à partir du décompte fourni par la ville.

Tableau n° 17 : Liste non exhaustive des écarts entre les montants théoriques tels que définis dans la délibération et les montants de l'annexe

grade	groupe de fonction	montant maximum possible	% de la délibération	montant théorique	montant de l'annexe
directeur territorial	directeur	1 354,28	81	1 096,97	1 113,08
	chef de service	1 354,28	62	839,65	852,39
attaché principal	directeur	1 323,79	81	1 072,27	1 087,23
	chef de service	1 323,79	62	820,75	831,71
	encadrant intermédiaire	1 323,79	52	688,37	698,26
attaché	directeur	1 058,58	81	857,45	875,15
	chef de service	1 058,58	62	656,32	669,30
	encadrant intermédiaire	1 058,58	52	550,46	561,72
redacteur principal	chef de service	944,88	62	585,83	558,61
	encadrant intermédiaire	944,88	52	491,34	468,62
rédacteur ech 1 à 5	chef de service	765,46	62	474,59	447,93
	encadrant intermédiaire	765,46	52	398,04	374,47
ingénieur en chef cl exc	directeur	3 684,79	81	2 984,68	2 237,54
ingénieur en chef cl nor	directeur	2 506,39	81	2 030,18	2 065,82
ingénieur principal	directeur	2 013,43	81	1 630,88	1 646,86
	chef de service	2 013,43	62	1 248,33	1 514,44
conseiller socio-éducatif	directeur	1 012,92	81	820,47	755,16
	chef de service	1 012,92	62	628,01	577,23
	encadrant intermédiaire	1 012,92	52	526,72	484,12
conservateur en chef patri	directeur	1 338,38	81	1 084,09	1 142,05
	chef de service	1 338,38	62	829,80	874,12
animateur principal 1ere c	chef de service	944,88	62	585,83	559,64
	encadrant intermédiaire	944,88	52	491,34	468,61

Source : CRC PACA à partir de l'annexe à la délibération sur le régime indemnitaire.

ANNEXE 5 : liste des agents recrutés pour des emplois saisonniers ou pour accroissement temporaire d'activité (article 3) dans des conditions posant question

- M (mat. 014022) recruté pour un « travail saisonnier » par contrat du 19 septembre 2012 visant l'article 3 alinéa 2 pour une période allant du 20 septembre 2012 au 5 juillet 2013 soit 9 mois et demi alors que le texte (article 3 alinéa 2) prévoit une durée maximale de 6 mois pouvant aller jusqu'à 12 mois en cas de renouvellement. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un renouvellement mais bien du contrat initial qui prévoyait une durée de 9 mois et demi.
- M (mat. 011651) a signé 14 contrats de travail entre 2009 et 2016 parfois rédigés au titre de l'article 3-2 de la loi susmentionnée, parfois de l'article 3 alinéa 1 et en dernier lieu (janvier 2016) au titre de l'article 3-3 pour les mêmes missions et dans les mêmes termes. La multiplication des contrats signale un abus, l'agent occupant de fait un emploi permanent. De surcroît, les dispositions législatives prévues à l'article 3 alinéa 1 visé dans les contrats entre janvier 2013 et décembre 2015 n'ont pas été respectées puisque cet article concerne un accroissement temporaire d'activité et ne permet que des contrats d'une durée maximale de 12 mois renouvelables jusqu'à 18 mois. En employant l'intéressée pendant 3 ans dans le cadre précité, la ville n'a pas respecté les dispositions législatives applicables.
- M (mat. 014371) est employé par la ville à la direction du nettoyage depuis juin 2012 sans discontinuer dans le cadre de 9 contrats successifs visant pour le premier l'article 3 alinéa 2 a (qui n'existe en réalité pas), l'article 3 alinéa 2 pour le second et l'article 3 alinéa 1 pour les suivants. Comme précédemment rappelé, l'article 3 ne permet la signature de contrats que pour des durées limitées à 18 mois pour un accroissement temporaire d'activité et à 12 mois pour un accroissement saisonnier (renouvellement inclus). En employant l'intéressé entre juin 2012 et avril 2016 sans discontinuité, la commune n'a pas respecté les dispositions législatives applicables.

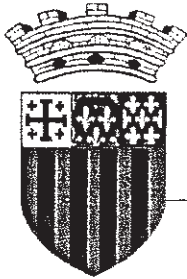
- M (mat. 013592) avant d'être titularisé en janvier 2016, a travaillé sans discontinuité entre décembre 2010 et décembre 2015, dans le cadre de 10 contrats visant l'article 3 alinéa 2 pour les 5 premiers puis l'article 3 alinéa 1 pour les suivants, en contradiction avec les durées des contrats prévues par les textes (6 mois maximum pour une période de douze mois dans l'article 3 alinéa 2 de la loi dans sa version antérieure à mars 2012, puis 18 mois renouvellement inclus pour l'article 3 alinéa 1 dans la version de la loi postérieure à mars 2012).
- M (mat. 014293) a été recrutée à 4 reprises entre septembre et juillet de chaque exercice entre 2012 et 2016 (correspondant ainsi à des années scolaires) pour des fonctions d'accompagnatrice de transports scolaires ou de surveillante. Les contrats signés visent l'article 3 alinéa 1 ou, indifféremment, pour les mêmes missions et mêmes périodes, l'article 3 alinéa 2. La législation n'a pas été respectée puisque l'article 3 alinéa 2 prévoit des contrats initiaux de 6 mois maximum renouvelables une fois et alors que tous les contrats signés étaient d'une durée initiale de 10 mois.
- M (mat. 014247) a signé 20 contrats entre janvier 2012 et février 2016, un en qualité d'accompagnatrice des transports scolaires, un en qualité de surveillante et les autres comme agent d'entretien. Les contrats visent indifféremment l'article 3 alinéa 1, l'article 3 alinéa 2 ou l'article 3-1 alors que le motif de recrutement est systématiquement le remplacement d'agent en congés maladie. Si l'article applicable est effectivement l'article 3 alinéa 2, le contrat du 4 septembre 2012 au 5 juillet 2013, d'une durée initiale de 10 mois, est contraire au texte qui limite le contrat à 6 mois renouvelable une fois. De surcroît, une fois encore, apparaît une confusion entre les articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 et l'utilisation, indifférenciée et parfois abusive de l'un de ces articles. Enfin, quand bien même l'article applicable serait le 3-1, le contrat devrait, *a minima*, préciser le motif du remplacement (maladie, maternité, congés...) voire le nom de l'agent à remplacer ce qui n'est pas le cas.
- M (mat. 013442) a signé, entre septembre 2010 et juin 2016, 10 contrats pour des durées comprises entre 6 et 12 mois pour assurer les fonctions de conseiller technique centre-ville et de directeur coordination centre-ville et commerce lors du dernier contrat et couvrant une activité continue. Les quatre premiers, signés avant le 12 mars 2012, visent l'article 3 alinéa 2 (voire 2b qui semble n'avoir jamais existé dans les différentes versions de la loi), les suivants l'article 3 alinéa 1. Or, l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa version antérieure au 12 février 2012 ne permet des recrutements que pour une durée maximale de 6 mois pour un besoin saisonnier ou 3 mois renouvelable une fois pour un besoin occasionnel. Les contrats suivants visent l'article 3 alinéa 1 de la loi qui, après la révision de 2012, permet des recrutements pour une période maximale de 18 mois renouvellement inclus (cf. supra).
- M (mat. 012850) a signé 4 contrats pour des durées comprises entre 5 mois et demi et 6 mois entre le 15 décembre 2013 et le 30 novembre 2015, couvrant deux ans d'activité sans discontinuité au titre de l'article 3 alinéa 2 pour effectuer un travail temporaire d'adjoint administratif alors que cet article ne permet pas des contrats que pour une période de 12 mois consécutifs, renouvellement inclus.

ANNEXE 6 : liste des agents recrutés pour des remplacements temporaires de fonctionnaires (article 3-1)

- Entre décembre 2008 et décembre 2015, M (mat. 006417) a signé 14 contrats avec la commune pour exercer les fonctions d'adjoint technique. Les huit premiers contrats visent l'article 3 alinéa 2 b (qui n'existe pas). Il couvre une période d'activité continue sur une période de 4 ans (décembre 2008 à novembre 2012) et alors même que l'article 3 alinéa 2 dans sa version antérieure à mars 2012 ne prévoit des recrutements que pour une période maximale de 6 mois. Les trois suivants visent l'article 3 alinéa 1 et les trois suivants l'article 3-1 sans pour autant, à l'exception du contrat n° 726, mentionner le motif du remplacement et le nom de l'agent à remplacer.

- Entre octobre 2009 et avril 2014, M. (mat. 006623) été recruté afin de remplacer M. B, placé en disponibilité pour convenance personnelle. De manière erronée, les différents contrats signés durant cette période visent l'article 3 alinéa 1 et non l'article 3-1, ce qui confirme la confusion, par les services de la ville, entre les dispositions des articles 3, 3-1, et 3-2. En revanche, à compter de mai 2014, les contrats suivants (mai 2014 à avril 2016) visent l'article 3-1 mais sans préciser, cette fois, le motif du remplacement et le nom de l'agent à remplacer.
- M (mat. 009287) a signé 14 contrats entre février 2009 et juillet 2015 couvrant plus de six ans d'activité continue pour exercer les fonctions d'adjoint technique. Les 9 premiers contrats (août 2008 à janvier 2013) visent l'article 3 alinéa 2 b (qui n'existe pas), les trois suivants (février 2013 à juillet 2014), l'article 3 alinéa 1 et les deux derniers, l'article 3-1. Quel que soit l'article visé et la date de signature (avant ou après la modification de la loi en 2012), cette succession de contrats pour une durée globale de 6 ans est irrégulière et, pour les deux derniers contrats, si l'article visé est le bon au regard du motif invoqué du contrat, ce dernier devait mentionner le motif du remplacement et le nom de l'agent à remplacer.
- M (mat. 011451) a signé 14 contrats entre mars 2009 et février 2016 couvrant sept ans d'activité continue pour exercer les fonctions d'adjoint technique. Les huit premiers contrats (mars 2009 à février 2013) visent l'article 3 alinéa 2 b (qui n'existe pas), le neuvième (mars à août 2013) vise l'article 3 alinéa 1, les suivants (septembre 2013 à février 2016) l'article 3-1. Comme dans le cas précédent, cette succession de contrats pour une durée globale de sept ans est irrégulière et pour les derniers contrats, si l'article visé (3- 1) semble effectivement le bon au regard du motif invoqué du contrat, ce dernier devait mentionner le motif du remplacement et le nom de l'agent à remplacer, ce qui n'est pas le cas. En outre, l'article 4 de ces derniers contrats précise « *qu'en aucun cas le renouvellement du contrat ne peut conduire l'intéressé à être employé pour une durée supérieure à 12 mois sur une même période de 18 mois* » ce qui laisse penser que l'article réellement applicable serait le 3. De surcroît, ils couvrent une période de 2 ans et demi malgré la stipulation expresse figurant à l'article 4.
- M (mat. 012625), employé en qualité de collaborateur de groupe politique entre novembre 2008 et octobre 2011, a signé ensuite cinq contrats entre novembre 2011 et septembre 2016 couvrant cinq ans d'activité continue en qualité de technicien principal. Les deux premiers contrats (novembre 2011 à octobre 2013) visent l'article 3-2, et les suivants (novembre 2013 à septembre 2016), l'article 3 alinéa 1. La confusion entre les articles est une fois de plus démontrée dans la mesure où l'article 3-2 dans la version de la loi antérieure à mars 2012, donc applicable pour le contrat signé le 31 octobre 2011, concerne le recours à certaines entreprises pour effectuer des remplacements. Il est donc supposé que l'article applicable était en réalité l'article 3 alinéa 2. Dans tous les cas, au regard des articles mentionnés, il était impossible, pour la ville, d'employer un agent occasionnel, saisonnier ou en remplacement pendant 5 ans. De surcroît, l'article 4 des trois derniers contrats (visant l'article 3 alinéa 1) prévoit que le contrat pourra être renouvelé pour une période supérieure à 2 ans ce qui n'est absolument pas prévu dans le texte (18 mois maximum renouvellement inclus). Dès lors, l'article applicable semble être le 3-1 mais aurait, dans ce cas, nécessité une insertion dans le contrat indiquant le motif du remplacement et le nom de l'agent à remplacer.

Réponses de
Madame Maryse JOISSAINS –MASINI
Maire de la commune d’Aix-en-Provence



AIX en PROVENCE
LA VILLE

Aix-en-Provence, le 12 JUIN 2017

Maryse JOISSAINS MASINI
Chevalier de la Légion d'Honneur
Maire d'Aix-en-Provence
Président du Conseil de Territoire du Pays d'Aix
Vice-Président de la Métropole -
Aix-Marseille - Provence
Avocat Honoraire
Ancien Député des Bouches-du-Rhône

no MS414

**Monsieur le Président
de la Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'azur**
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08



Objet : Réponses au Rapport d'observations provisoires

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait parvenir le 12 mai 2017 les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes, concernant la gestion de la commune d'Aix-en-Provence pour les exercices 2009 et suivants.

La Ville, dans sa réponse du 4 novembre 2016 aux observations provisoires, avait répondu de façon détaillée aux points soulevés par la Chambre.

La présente réponse aux observations définitives vise à synthétiser les éléments d'informations complémentaires que la Ville souhaite apporter ainsi que les actions qu'elle souhaite mettre en œuvre.

Par la présente, j'ai donc l'honneur de vous transmettre les remarques et commentaires que ces observations appellent de la part de la Ville.

Vous souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Bonne nuit à vous

PACA, greffe

De: Anne Laure Bajon <BajonAL@mairie-aixenprovence.fr>
Envoyé: lundi 12 juin 2017 16:02
À: PACA, greffe
Objet: Réponse de la Ville d'Aix-en-Provence aux observations définitives de la Chambre régionale des comptes
Pièces jointes: AIX EN PROVENCE REPONSE au rapport définitif VERSION FINALE.pdf; COURRIER REPONSE.pdf
Importance: Faible

Bonjour,

Veillez trouver-ci joint la réponse de la Ville au rapport définitif de la Chambre régionale des comptes, qui est envoyée également par voie postale.

L'objet du courrier du Maire contient une coquille : c'est bien la réponse aux observations définitives (et non aux observations provisoires !).

Bien cordialement,

Anne-Laure BAJON
Ville d'Aix-en-Provence
Collaboratrice du Directeur Général des Services
tél : 04.42.91.88.64
www.mairie-aixenprovence.fr



Réponses de la Ville d'Aix-en-Provence aux observations définitives

Sommaire

Introduction.....	page 2 à 4
I. La fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière.....	page 5
II. La situation financière.....	page 6 à 7
III. La gestion des ressources humaines.....	page 8 à 10
IV. Les outils de gestion.....	page 10
Réponse aux recommandations.....	page 11 à 28
Pièces-jointes.....	page 29 à 45

La Ville se félicite de bénéficier de ce travail d'expertise de la Chambre mais également de l'excellente collaboration entre les deux organismes lors de cet examen de gestion qui s'est déroulé de décembre 2015 à aujourd'hui, soit durant 19 mois. Dans la phase de questionnaires de la Chambre à la Ville, ce ne sont pas moins de 158 questions qui ont été posées. Grâce à la qualité des échanges, les 16 recommandations du rapport provisoire sont devenues 13 recommandations dans le rapport définitif.

La Ville se satisfait de l'examen de la Chambre dans la globalité mais aussi sur des points majeurs et ce, en dépit d'un contexte en pleine mutation lié aux éléments suivants : baisse des dotations de l'Etat, nouvelles compétences assignées aux communes, évolutions réglementaires ou encore transformation territoriale de ses missions.

Sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière

La Ville se félicite de la fiabilité des comptes et de la qualité de l'information financière constatées par la Chambre.

La Ville estime que l'analyse de la Chambre atteste d'une situation financière saine.

La Ville prend acte du satisfecit de la Chambre sur la qualité des prévisions budgétaires avec un bon niveau d'exécution budgétaire, celui-ci atteignant entre 2009 et 2014 :

- pour la section de fonctionnement entre 90 et 95% pour les dépenses et entre 98% et 103 % pour les recettes,
- pour la section d'investissement entre 77% et 91% pour les dépenses et entre 66% et 87% pour les recettes.

La Chambre constate que la Ville a mis en place, depuis plusieurs années, un programme pluriannuel d'investissements (PPI) qui met en perspective les priorités pluriannuelles d'investissement au regard des grands équilibres financiers de la collectivité.

La Chambre souligne également la précision, dans la présentation du débat d'orientation budgétaire, des orientations générales des exercices de 2011 à 2016, le respect de la réglementation, avec des éléments supplémentaires sur la maîtrise des dépenses de personnel dans celui de 2016, ainsi que la qualité de l'information qui est apportée en matière financière.

Sur la situation financière de la Ville

La Chambre pointe non seulement la stabilité des taux d'imposition nettement inférieurs à ceux de la strate démographique à laquelle appartient la commune, mais aussi la constance de la politique d'abattement.

La Ville se félicite que la Chambre pointe sa politique d'abattement (p. 12 du rapport de la Chambre).

La Chambre souligne la mise en place un plan de réduction des dépenses concernant la masse salariale, les subventions et les dépenses de fonctionnement des services.

La Chambre remarque que, même si elles ont augmenté depuis 2009, les charges à caractère général par habitant de la Ville en 2014 (254€) demeurent légèrement inférieures à celles de la même strate (257€).

De la même manière, la Chambre constate que les charges de personnel de la Ville par habitant en 2014 (660€) demeurent inférieures à celles de la même strate (703€) et qu'elles ont augmenté à un rythme inférieur à celui de la strate.

La Ville se félicite que la Chambre pointe également l'évolution contenue des charges de personnel par des décisions comme la diminution des heures supplémentaires permettant une économie de 84 K€ ou encore le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (28 recrutements externes pour 56 départs à la retraite).

Sur la gestion des ressources humaines

La Ville prend acte du satisfecit de la Chambre sur la maîtrise de ses effectifs.

Comparativement aux données nationales, l'évolution des effectifs municipaux de la Ville traduit les efforts mis en œuvre depuis plusieurs années pour contenir ses emplois, comme l'indique le tableau n°1.

Tableau n°1 – Evolution des effectifs de la fonction publique territoriale - Bulletin d'Information Statistique n° 107 de la DGCL – Comparaison avec la Ville d'Aix-en-Provence

	Evolution 2011-2012	Evolution 2012-2013
Communes	+1,2%	+0,3%
Ville d'Aix-en-Provence	+0,14%	-0,23%
Total Fonction Publique Territoriale *	+1,7%	+0,9%

(*) Hors contrats aidés

**Tableau n°2 - Evolution des effectifs permanents au 31/12 de chaque année de 2009 à 2015
Bilans sociaux Ville d'Aix-en-Provence**

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs	2 120	2 134	2 093	2 096	2 091	2 110	2 124

Répartition des effectifs selon le statut (fonctionnaires/contractuels)

La part des agents contractuels (permanents et non permanents) dans la fonction publique territoriale* (pour l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux) était de 20,2% à la fin de l'année 2013 (hors emplois aidés) et celle des fonctionnaires* de 73,6%. En région PACA, le poids des fonctionnaires territoriaux** par rapport à l'effectif total (tous statuts confondus, y compris les emplois aidés) est de 81% (pour l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux).

Cette proportion se retrouve également pour la Ville à la même date puisque les agents contractuels (permanents et non permanents) représentent 19,9% de l'effectif total au 31/12/2013.

(*) Source : Bulletin d'Information Statistique n° 107 de la DGCL de décembre 2015, portant sur l'emploi dans la fonction publique territoriale en 2013

(**) Source : les collectivités locales en chiffres 2015 - <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

Le protocole national d'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations met en œuvre progressivement depuis le 15/05/2016 l'avancement d'échelon à durée unique pour toute la fonction publique.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, la Chambre constate les efforts accomplis par la Ville pour afin de mieux prévoir les départs à la retraite à échéance de trois ans.

Sur les outils de gestion interne

Concernant le contrôle de gestion, la Chambre souligne le travail accompli et la qualité des tableaux de bord et leur utilisation pour résoudre des situations problématiques. Elle encourage la Ville à poursuivre ses efforts dans ce domaine dans une perspective d'amélioration de ses performances.

Sur la question métropolitaine

La Ville constate que la Chambre n'a pas décelé d'anomalies dans ces transferts qui nécessitaient :

- des délibérations conjointes des deux assemblées délibérantes de la ville et de la CPA ;
- la sollicitation des instances paritaires des personnels ;
- l'élaboration de la CLECT provisoire définissant les transferts financiers.

La Ville souhaite nuancer le rapport de la Chambre, en apportant des réponses circonstanciées sur chacun des points abordés en précisant ceux sur lesquels la Ville ne partage pas l'analyse de la Chambre.

I. La fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière

A. Les principaux diagnostics comptables

Concernant l'actif immobilisé, si la Ville ne conteste pas que la méthode d'enregistrement actuelle des immobilisations de faible valeur ne permet pas une identification de chaque bien, elle précise cependant que cette procédure n'est que le reflet de la réglementation en vigueur, qui vise à juste titre à une gestion simplifiée de l'inventaire communal.

Concernant les biens présentant une valeur nette comptable supérieure au seuil, il s'agit simplement du cumul de prix unitaires HT, qui individuellement sont inférieurs au seuil. La Ville ne souhaite pas faire évoluer cette méthode au motif qu'il n'y a pas erreur, comme elle l'avait déjà indiqué dans ses réponses au rapport provisoire.

La Ville souhaite nuancer les appréciations relatives aux parkings concédés en délégation de Service Public en précisant les éléments suivants :

- Les opérations d'ordre régularisant l'enregistrement de ces immobilisations ont été effectuées en 2017 (cf. pièce-jointe 6 : le certificat administratif transmis au comptable public).
- D'autre part, ces immobilisations n'ont pas à être amorties. En effet, l'amortissement est une procédure introduite avec l'instruction comptable M14 au 1er janvier 1997. Les budgets des collectivités ne pouvant pas soutenir une amortissement sur l'ensemble de leur actif, les dispositions transitoires (entre M12 et M14) ont prévu un amortissement obligatoire pour les dépenses postérieures au 1er janvier 1997. En l'espèce, les parkings bâtis de la commune sont antérieurs.
- La Ville a indiqué, dans ses réponses aux observations provisoires, que la faible valeur comptable du parking Mignet s'explique par le montage financier lors de la construction du parking. En effet, les droits immobiliers liés à la dalle ont été cédés en 1998 en vue d'une opération immobilière pour 11 000 000 francs.

L'ensemble des documents de référence est contenus dans les pièces-jointes 1 à 6.

B. La procédure et les prévisions budgétaires

La Chambre remarque que le règlement intérieur organisant le fonctionnement du conseil municipal de la Ville n'est pas très précis sur le contenu du débat d'orientations budgétaires. La Ville considère que le CGCT étant suffisamment précis, elle ne juge pas utile de le paraphraser dans le règlement intérieur.

II. La situation financière

La Chambre évoque assez brièvement la baisse de la DGF qui apparaît comme un élément à minorer. La dégradation de l'excédent Brut d'Exploitation (EBE) est alors analysée comme la résultante d'une évolution des dépenses de fonctionnement. La Ville souhaite souligner l'importance majeure de la baisse des dotations de l'État dans l'évolution de sa structure financière, comme illustré dans le tableau ci-dessous :

En Euros	2011	2012	2013	2014	2015	Ecart 2015/2014	% Evolution 2015/2014	Ecart 2011/2015	% Evolution 2011/2015
DGF	24 820 774	24 412 787	24 074 504	22 330 624	18 196 439	-4 134 185	-18,51 %	-6 624 335	-26,69
DSU	1 519 143	1 367 229	1 139 357	759 572	0	-759 572	-100,00 %	-1 519 143	-100,00
Total DGF avec DSU	26 339 917	25 780 016	25 213 861	23 090 196	18 196 439	-4 893 757	-21,19 %	-8 143 478	-30,92
Compensations fiscales	3 581 958	3 369 618	3 164 314	3 011 982	3 058 731	46 749	1,55 %	-523 227	-14,61
Autres dotations de l'Etat	622 154	578 358	581 819	540 353	432 365	-107 988	-19,98 %	-189 789	-30,51
TOTAL	30 544 029	29 727 992	27 832 031	26 642 531	21 687 535	-4 954 996	-18,60 %	-8 856 494	-29,00 %

La Chambre pointe en conséquence le niveau de dépenses d'équipement et l'articulation de son financement. La Ville apporte cependant des précisions.

Sur la période 2009-2015, il convient de dissocier :

- d'une part, la période 2009-2013 sur laquelle la Ville a pu maintenir un EBE de l'ordre de 27 M€.
- et d'autre part, la période 2013-2014 où l'érosion de celui-ci découle des baisses de dotations de l'État conjuguées aux éléments exogènes suivants :
 - o la sortie de l'éligibilité à la DSU ;
 - o la montée en puissance des mécanismes de péréquation sur la part garantie de la DGF ;
 - o la baisse des compensations fiscales de l'État (-2,3 M€) ;
 - o le prélèvement au titre du FPIC (1,1 M€) ;
 - o le coût des rythmes scolaires (1,3 M€) ;
 - o la participation complémentaire au secteur petite enfance liée au désengagement de la CAF (1,1 M€).

Effet de la baisse de l'autofinancement, la Chambre relève le recours plus appuyé à l'emprunt dans le financement de l'investissement et évoque des marges de manœuvres sur la fiscalité locale du fait d'une pression fiscale inférieure aux moyennes nationales. La Ville précise qu'elle a préféré faire appel à l'emprunt qui présentait un niveau inférieur à la moyenne de la strate (799 €/habitant en 2011 contre 1003 €/habitant pour la strate) plutôt qu'au levier fiscal. Ces financements ont par ailleurs été complétés par d'importantes cessions d'actif sur la période 2011-2013.

Ces choix stratégiques ont permis de maintenir l'important niveau d'investissement de la collectivité, soutenant ainsi l'économie locale dans un contexte difficile sans pour autant grever le pouvoir d'achat du contribuable aixois.

A. La section de fonctionnement

La Chambre indique que l'augmentation des produits fiscaux (16,6 M€) couvre largement la baisse des dotations de l'Etat (11,6 M€). La Ville ne partage pas cette appréciation : ces 16,6 M€ sur 7 exercices correspondent à 2,37 M€ par an et rapportés aux dépenses de fonctionnement (177 M€ en 2015), cela donne un ratio de 1,3 %. Cette hausse aurait pu et même dû servir à couvrir simplement l'inflation. La Chambre précise d'ailleurs plus loin dans le rapport que la revalorisation annuelle des bases fiscales est destinée à faire face à l'érosion monétaire

La Chambre indique également que la moindre pression fiscale à laquelle les ménages aixois sont assujettis, constitue une marge de manœuvre à laquelle il pourrait être recouru en tant que de besoin. La Ville réaffirme ici encore sa volonté de préserver la pression fiscale qui a été un choix délibéré et constant de ne pas augmenter ses taux depuis 1996. C'est un point fort de sa politique fiscale.

La Ville précise que l'augmentation des subventions de fonctionnement s'explique par la création de l'EPCC Ecole d'Arts, jusqu' alors service communal. La subvention versée à l'établissement en 2015 de 2,435 M€ était donc imputée sur un autre poste en 2009.

La Ville souhaite encore apporter les précisions suivantes sur la diminution progressive de l'autofinancement :

- Il a été souligné que la progression des charges de fonctionnement est maîtrisée. Ce sont donc bien les baisses de dotations de l'Etat qui sont à l'origine de l'érosion de l'épargne.
- La comparaison à l'évolution de la strate est à relativiser. En effet, le potentiel financier intervient largement dans le calcul de la CRFP (Contribution au Redressement des Finances Publiques), des nouveaux processus de péréquation de la DGF ainsi que dans celui du FPIC. En conséquence, l'incidence de ces mécanismes sur les ressources, et donc sur l'épargne, sera sensiblement variable d'une collectivité à une autre.
- Un taux d'épargne de 7,8 % ne peut être qualifié de "très faible". D'autre part, ce taux est de nouveau en nette progression en 2016, à 11,3 %.

B. L'investissement

La Ville précise que le retour progressif à un niveau de dépenses d'équipement proche de celui de 2010 se confirme avec 40,8 M€ en 2016. D'autre part, il faut également souligner que la structuration de son financement est en nette amélioration, avec une CAF brute de 24 M€, un taux d'épargne à 11,3 % et, par voie de conséquence, un recours à l'emprunt de seulement 10 M€ qui confirme la volonté de la Ville de poursuivre son désendettement.

Pour les mêmes raisons, la capacité de désendettement de la Ville est passée à 5,7 années au compte administratif 2016, contre 9,5 années en 2015.

III. La gestion des ressources humaines

L'exécutif de la Ville a réaffirmé avec constance tout au long de ses mandats trois orientations fondamentales :

- Optimiser la gestion des ressources sous toutes leurs formes ;
- Développer la proximité et la qualité des services publics ;
- Réaliser les projets pour renforcer le rayonnement de la Ville.

Compte tenu de ces orientations stratégiques, la direction générale adjointe des ressources et des relations humaines, sous l'impulsion de la direction générale, décline ces objectifs sous forme opérationnelle :

- Un objectif « socle » : sécuriser et garantir la gestion réglementaire des ressources humaines ;
- Un objectif lié au contexte : la maîtrise de la masse salariale ;
- Un objectif d'optimisation de la gestion des ressources humaines à travers 3 axes que sont :
 - o le développement des compétences en maîtrisant les effectifs,
 - o la mobilisation des agents et des services à travers des références partagées,
 - o l'accompagnement de l'agent pour optimiser ses conditions de travail.

Ces objectifs ont conduit la commune à maîtriser l'évolution de ses effectifs alors même que les transferts de compétences (ex. : CNI, passeport...) et que l'extension des périmètres de gestion en lien avec des évolutions réglementaires voire géographiques (quartier Sextius/Mirabeau, mairie annexe La Duranne) se sont produits sur ces périodes.

Pour faire face à la forte maîtrise des effectifs, un processus de mobilité interne permet aujourd'hui de pourvoir 80% des postes vacants, par la rotation des personnels, accompagné d'une dynamique sur la formation et la promotion interne. Ainsi sur 157 postes ayant fait l'objet d'une publicité interne en 2012, 124 ont été pourvus par des agents municipaux en mobilité interne.

La Ville a toujours souhaité permettre des accompagnements forts de personnels, à travers notamment, un dispositif de reclassement médical offrant une seconde carrière professionnelle aux agents municipaux devenus inaptes sur leur poste de travail. C'est ainsi que depuis 2005, 85 agents ont été reclassés pour raison médicale et ont ainsi pourvu des postes vacants au sein de la collectivité.

Par ailleurs, entre 2002 et 2015 (données au 31/12/2015), 604 agents ont été intégrés et ont ainsi accédé au statut de la fonction publique territoriale. En effet, 408 agents étaient déjà présents en 2001 dans les effectifs municipaux, sous CAE (contrat d'Accompagnement dans l'Emploi), CES (Contrat Emploi-Solidarité), CEC (Contrat d'Emploi Consolidé) ou CEJ (Contrat Emploi-Jeune). Ces emplois aidés étaient quasi exclusivement financés à cette époque par l'Etat. La décision sociale a été prise d'intégrer ces personnels, soit sur des activités nouvelles (agent de médiation par exemple), soit sur des postes vacants, à travers un système

d'examen interne et un parcours de formation d'intégration, avant que celui-ci ne soit mis en place par le CNFPT.

Ce travail de consolidation des emplois a été fait sur des effectifs conséquents avec un effort financier sur plusieurs années. Ce dispositif interne de résorption de l'emploi précaire fait partie de la politique des ressources humaines de la Ville qui s'est forgée par paliers successifs. L'application réglementaire des dispositifs nationaux de résorption tels que la loi Sauvadet de 2012 sont ainsi venus compléter le système interne spécifique à la Ville. Le faible nombre d'emplois à ouvrir suite au dispositif de 2012 (24 postes en vue d'une titularisation) illustre la résorption régulière que la Ville avait mis en place en l'absence de dispositif réglementaire.

Par ailleurs sur le temps de travail, la Ville fixe 5 jours par an dits « chômeurs » dans le calendrier (exemple : mercredi des cendres, lendemain de Noël, pont du 14 juillet). Ces jours historiques ont toujours existé ; ils étaient au nombre de 6 avant la mise en place de la journée de solidarité. En venant s'ajouter aux jours de congés annuels des agents, ils ont réduit la durée du temps de travail à 1552h30 par an au lieu de 1607 heures qui est la durée légale du travail. Dans ce cadre, la Ville mettra en œuvre une organisation du travail permettant de respecter l'ensemble des aspects réglementaires soulevés par la Chambre, en associant les partenaires sociaux.

De manière constante, les amplitudes de fonctionnement des services publics municipaux se sont étendues avec des horaires décalés, que ce soit pour la sécurité, les services aux publics (titres sécurisés, état-civil) ou la gestion des urgences quotidiennes avec le système d'astreinte technique. Dès lors, les heures supplémentaires utilisées permettent de répondre à l'exigence d'une amplitude accrue et donc de satisfaire les demandes d'intervention des services publics. Ainsi, certains travaux de voirie sont réalisés la nuit pour éviter que la circulation soit ralentie dans la journée ; ces interventions occasionnent le paiement d'heures supplémentaires.

Il est également utile de rappeler la construction du régime indemnitaire de la fonction publique territoriale. Celui-ci a été élaboré en référence à la fonction publique d'Etat, par principe de parité, alors même que la fonction publique territoriale s'est fondée sur des cadres d'emplois rattachés à des filières de métiers. Cette particularité et la construction progressive des collectivités territoriales ont fait qu'en 2004, la Ville avait 15 délibérations portant sur le régime indemnitaire.

Un travail de compilation et de modernisation s'est ensuite mis en place. Ainsi, dès 2004, la Ville disposait d'une délibération relative au régime indemnitaire lié à des groupes de fonctions différenciant l'attribution des primes selon le poste occupé, chaque poste étant classé dans un groupe selon le niveau de responsabilités, la charge d'encadrement, le budget géré et la technicité requise. Ce régime indemnitaire était alors un mode de gestion assez moderne des

ressources humaines, dont le principe est aujourd'hui d'ailleurs repris dans l'architecture proposée par le R.I.F.S.E.E.P. (Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel), réforme d'Etat -dont les décrets d'applications sont en cours d'élaboration.

Depuis le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du R.I.F.S.E.E.P., l'Etat met en place progressivement ce nouveau régime indemnitaire qui a vocation à se substituer, par transposition à la fonction publique d'état, au foisonnement des textes relatifs aux primes et indemnités de l'ensemble de la fonction publique.

La Ville travaille à la mise en place du R.I.F.S.E.E.P. en 2018. Il faut toutefois souligner le fait que, à ce jour, les textes ne sont pas sortis pour 35 cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Concernant la remarque de la Chambre sur l'absentéisme (paragraphe 4.3.3), la Ville apporte des précisions en pièce-jointe 10.

IV. Sur les outils de gestion

En matière de contrôle de gestion, comme indiqué par la Chambre, en 2016, la Ville a effectivement mis en place un pilotage plus stratégique par la structuration d'un tableau de bord (TDB) de Direction générale. Se composant de trois parties, ce TDB contient des indicateurs de ressources (RH, budget et moyens juridiques : contentieux et marchés publics), des indicateurs d'activité témoignant de la réalisation des objectifs de mandat du Maire, ainsi que des indicateurs d'alerte en cas de problématiques nécessitant action de correction, et indicateurs liés aux dossiers sensibles ou d'actualité.

Transmis tous les trimestres à l'équipe de Direction générale, en lien avec la note de gestion produite sur l'activité des services, ce TDB structure une remontée d'informations objectivée, concourant à la prise de décision. Il est mis en discussion tous les trimestres lors d'une réunion de la Direction générale. Des actions ont ainsi pu être enclenchées comme le traitement des réclamations des usagers, enregistrées au Standard de l'Hôtel de Ville ; ou encore la révision de la cible d'enlèvement de voitures, contractualisée avec le délégataire de la Ville (dont la non réalisation concourrait au paiement d'indemnités moratoires).

Dans le cadre de la préparation budgétaire 2018, les TDB produits feront l'objet d'un dimensionnement pour sélection des indicateurs les plus pertinents et ajout d'objectifs (stratégiques et opérationnels) et de cibles à atteindre associés ; afin d'alimenter un dialogue budgétaire assis sur une juste corrélation entre les objectifs, les moyens alloués et utilisés et les résultats obtenus.

Aussi la structuration de TDB de pilotage d'activités depuis 4 ans, désormais consolidés par un outil de business intelligence, et la création d'un entrepôt de données, permet de sécuriser et archiver la donnée. Le système d'information désormais éprouvé, permet de passer à un stade plus avancé de dialogue de gestion.

La Ville prend acte des recommandations de la Chambre et mettra en œuvre toutes les mesures nécessaires afin de répondre aux observations qui s'avèrent fondées.

Il est précisé que la Ville avait d'ores et déjà engagé des améliorations correspondant aux remarques de la Chambre.

Recommandation n°1 : Mettre à jour et valoriser correctement l'état de l'actif, en intégrant notamment les immobilisations reçues en 2015 de la CAPA

Les éléments budgétaires ont été demandés depuis 2015 à plusieurs reprises à la Métropole mais les retours demeurent incomplets (absence des valeurs comptables des bâtiments). La Ville continue la relance.

Recommandation n°2 : Régulariser les contrats de recrutement non conformes aux articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale soit en les requalifiant, soit en y mettant un terme, soit en titularisant les agents concernés si les conditions de titularisation sont remplies

Recommandation n°3 : Définir de manière réaliste la nature des recrutements à opérer (accroissement d'activité saisonnier ou temporaire, remplacement, emploi permanent), afin d'éviter les dérives en matière de recrutement d'agents sur emploi non permanent

La Ville réfute ces 2 recommandations et précise sa position sur les deux aspects suivants :

- Les effectifs sur emplois non permanents
- La gestion des agents contractuels non permanents

1. Les effectifs sur emplois non permanents

a. Un volume lié aux impératifs de fonctionnement du service public

Une moyenne de 971 **personnes** recrutées par an sur des emplois non permanents est à distinguer du volume annuel des besoins en poste.

Les indicateurs d'évaluation des contrats non permanents sont particulièrement complexes à manier : qu'ils s'agissent de personnes physiques, d'équivalents temps plein, de nombre de contrats ou du besoin en postes à pourvoir pour assurer les missions de service public ou qu'ils s'agissent de données moyennes

mensualisées ou de données au 31 décembre de l'année, les volumes peuvent varier de manière très importante.

En effet, par définition le recours aux personnels saisonniers et occasionnels a lieu sous forme de contrats ponctuels, limités dans le temps et renouvelés souvent plusieurs fois dans l'année si la continuité du service public l'exige. De plus, la difficulté de fidélisation de ces personnels oblige la collectivité à signer plusieurs contrats successifs avec plusieurs personnes pour un même emploi à temps non complet.

Cela est emblématique dans le secteur de l'éducation pour lequel les contrats sont liés aux besoins en remplacement pour les périodes scolaires hors vacances (certains étant renouvelés toutes les 7 semaines).

De même dès 2014, avec la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, 250 emplois à temps non complet ont été occupés par plus de 350 intervenants en moyenne, pour couvrir tous les temps périscolaires dans toutes les écoles de la Ville. Parce qu'un contrat différent est proposé selon que l'intervention se fasse sur le temps de l'interclasse à midi ou en temps de garderies et renouvelé régulièrement suite aux mouvements des personnels, démissions, fin de contrats, nouvel intervenant...

Ainsi pour l'année scolaire 2016/2017 la Ville a fait signer plus de 500 contrats uniquement pour ces temps périscolaires.

De la même façon, un besoin saisonnier de 3 mois est rarement couvert par une seule personne, mais par trois contrats de 3 personnes différentes et localisé sur les mois de juin à septembre de chaque année. Cet effet multiplicateur des salariés et du nombre de contrats est à pondérer fortement au regard des besoins en emploi pourvus par des contractuels non permanents. Il est d'ailleurs à noter que l'enveloppe des saisonniers est passée entre 2015 et 2016 de 138,5 à 86 équivalents mois (hors transfert du musée Granet).

Dans un contexte d'incertitude et de forte variabilité, tant au niveau budgétaire (dotations, péréquation) qu'institutionnel (transfert de compétences vers la Métropole, prise en charge de nouvelles activités telles que les rythmes scolaires), les collectivités doivent faire preuve de souplesse et de réactivité pour pouvoir maintenir un service public de qualité.

La Ville, comme d'autres collectivités, a recours à des personnels dits « non permanents » pour assurer certaines activités. Le recrutement se fait pour des durées bien inférieures à un temps plein pour répondre à des exigences de continuité de service public (écoles, nettoyage...) ou pour renforcer les équipes en place pour une activité limitée dans le temps (ouverture d'été de la piscine du Val de l'Arc, expositions temporaires des musées, conservatoire...).

Soucieuse du devenir de ces agents, elle a mis en place depuis plusieurs années, en plus et en amont, des dispositifs de droit commun de résorption de l'emploi précaire, des parcours permettant d'accéder par étape à un emploi pérenne et d'intégrer ainsi la fonction publique territoriale sur des postes vacants de la commune. Cela a été le cas avec les emplois aidés (CAE, CES et emplois jeunes) jusqu'à l'extinction de ce type de contrats ainsi que pour les personnels des écoles.

La combinaison de ce système avec le recrutement de personnels ponctuels permet ainsi de concilier les contraintes budgétaires et juridiques avec les impératifs de fonctionnement des équipements publics et de ne pas rigidifier la masse salariale pour l'avenir.

Le recours aux emplois non permanents pour des durées qui dépassent le cadre réglementaire concerne essentiellement les accroissements temporaires d'activité (art 3 alinéa 1) puisque les saisonniers (art 3 alinéa 2) sont majoritairement des saisonniers d'été (3 mois maximum, avec la grande majorité des saisonniers d'été qui ne travaille qu'un mois).

b. Un cadre réglementaire pas toujours adapté aux besoins des collectivités : l'accroissement temporaire d'activité (article 3 1° de la loi du 26/01/1984)

Il est fait appel à des contrats d'accroissement temporaire d'activité dans les métiers qui, en plus des postes permanents, nécessitent pour faire preuve de souplesse dans les missions de services publics d'agents supplémentaires : une grande majorité dans l'Education (37%) (variation du nombre de classes liée aux décisions de l'Education Nationale, dispositif des rythmes scolaires...), 25% au Conservatoire (pour des jurys et des interventions ponctuelles), et près de 20% de ces agents non permanents sont au Nettoyement où les périmètres d'intervention et les accroissements temporaires d'activité sont difficiles à figer (Exemple : extension du périmètre géographique avec les secteurs Sextius-Mirabeau, le quartier de la Duranne, le déplacement des marchés forains au fil de travaux).

Il est certain que la durée réglementaire de ces contrats pose à la Ville comme aux autres collectivités un certain nombre de questionnements. Recenseurs, Agents distribuant Aix en Dialogue, saisonniers été sont des besoins récurrents mais temporaires, souvent basés sur un besoin ponctuel (besoin saisonnier par exemple au Service du nettoyage pour le balayage des feuilles à l'automne et pour les mois d'été avec les conséquences de la saison touristique) et n'étant pas forcément pérenne (exemple d'Aix en Dialogue qui se distribue aussi par voie électronique).

Ainsi, le débat a été relancé en 2013 lors de la mise en place des rythmes scolaires. Une collectivité comme la Ville d'Aix-en-Provence devait elle titulariser 350 contrats allant de 4h par semaine à 20h maximum par semaine scolaire en n'ayant pas une réelle lisibilité sur les modalités de mise en œuvre et la pérennité du dispositif ? Toutes les collectivités s'interrogent sur la difficulté

d'adapter le cadre réglementaire aux besoins mouvants et incertains des périmètres des compétences des services publics. Pour exemple, dans une question ministérielle d'octobre 2013, le député Alain Rodet faisait valoir que malgré le nouveau cadre légal instauré par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 « les motifs de recrutement ainsi que les durées de reconduction prévus par ce texte ne correspondent pas à la réalité de certains besoins des collectivités dans la mesure où ils ne permettent pas de renouveler les contrats liés à un besoin temporaire mais récurrent sur plusieurs périodes au-delà de la durée maximale de six mois ou de douze mois ».

Poursuivant le triple objectif de ne pas rigidifier la masse salariale, de ne pas maintenir en situation précaire des agents s'impliquant dans la vie municipale et de permettre d'accéder à des carrières de titulaires les agents ayant une bonne manière de servir, la Ville a ainsi depuis le début des années 2000 mis en place son propre dispositif de résorption de l'emploi précaire.

Sur le même principe que l'intégration des emplois aidés (plus de 600 intégrations en une quinzaine d'années), la Ville propose chaque année des recrutements directs de catégories C à des agents bénéficiant d'un CDD. Ce processus est particulièrement formalisé dans les Ecoles, là où le nombre de contrats représente plus d'un tiers des contrats à durée déterminée. Entre 2009 et 2014 c'est plus de 100 agents qui ont été ainsi intégrés dans l'effectif municipal des écoles. Il en va de même à la Direction du Nettoyement et des Espaces Verts qui regroupent la grande majorité des contrats intégrés ; ainsi, en plus du dispositif spécifique dédié à l'Education, une centaine d'agents initialement recrutés en CDD a pu bénéficier de cette intégration depuis 2009.

Ainsi comme l'indique le tableau ci-dessous, la Ville a permis l'intégration régulière d'agents recrutés initialement sur des emplois non permanents, via son dispositif interne, et ce, bien avant la sortie de la loi Sauvadet et à une plus grande échelle.

Les agents sont donc mis en stage en catégorie C sans concours avant d'atteindre les 6 années qui constituent la condition à remplir dans le cadre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet.

Tableau n°3 - Bilan du dispositif interne de résorption de l'emploi précaire pour les agents des écoles

<i>En nombre d'agents</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	CUMUL depuis 2009
Emplois aidés (CEC, CEJ, CAE)	5	-	-	-	-	-	5
Personnel des écoles	18	15	9	12	32	23	109
TOTAL	23	15	9	12	32	23	114

Tableau n°4 - Bilan de la loi Sauvadet : nombre d'agents ayant bénéficié du dispositif

<i>Année</i>	2013	2014	2015	2016	Total
<i>Nombre d'agents</i>	14	2	0	1	17 + 5 passages en CDI

- c. Une démarche de gestion pour mettre en conformité les contrats qui se heurte à des difficultés matérielles pour les remplaçantes des écoles : le remplacement d'agents absents (art. 3-1 de la loi n°84-53 du 26/01/84)

Par mesure d'économie budgétaire, le principe de gestion appliqué à la Ville d'Aix-en-Provence en matière de remplacement réside sur un non remplacement des absences des agents à l'exception des situations qui présentent un risque pour l'utilisateur et une nécessité d'action publique (exemple : taux d'encadrement dans les cantines scolaires). Pour les contrats qui visent l'article 3-1 pour assurer le remplacement temporaire d'agent absent, la Ville s'efforce de viser le motif et le nom de l'agent à remplacer :

- C'est le cas désormais pour tous les contrats de remplacement du Conservatoire, où le remplacement est systématique pour ne pas laisser les enfants sans professeur.
- Pour les Ecoles, il est certain que la réactivité indispensable de la Direction de l'éducation au quotidien pour pallier les absences non programmables (maladie, autorisation exceptionnelle d'absence pour « enfants malades »...) a amené la Ville à constituer un vivier de remplaçantes ponctuelles pour lesquelles il est compliqué d'indiquer l'agent remplacé car d'un jour à l'autre l'agent remplacé change. C'est pourquoi il est tenu parallèlement un tableau des absences et des remplacements pour suivre ces données. Par ailleurs, la Ville établira un seul contrat de remplacement pour chaque agent couvrant l'année scolaire, à partir de septembre 2017.
- Pour les autres contrats 3-1, la Ville se met en conformité avec la réglementation pour tous les nouveaux contrats élaborés.

2. La gestion des agents contractuels non permanents

Sur les 452 contrats saisonniers et occasionnels, un échantillon de 26 dossiers a été étudié ; 8 d'entre eux ont été identifiés par la Chambre comme présentant des irrégularités. Pour les remplacements d'agent absent, 5 dossiers ont également été analysés.

Le tableau présenté en pièce-jointe 7, qui reprend l'annexe 5 du rapport de la Chambre, détaille les différentes situations administratives.

Des erreurs sur l'application informatique expliquent notamment des motifs de recrutements différents des références juridiques, présentes dans les contrats de travail et qui font foi. Sur la période contrôlée par la Chambre, à compter de 2009, plusieurs textes successifs ont en effet modifié le statut des agents contractuels de la fonction publique territoriale :

- Décret n°2011-184 du 15/02/2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat ;
- Décret n° 2013-68 du 18 janvier 2013 relatif au congé pour solidarité familiale pour les agents non titulaires des fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ;

- Décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ;
- Décret n° 2016-1123 du 11 août 2016 relatif à la prolongation des recrutements réservés permettant l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la fonction publique territoriale ainsi qu'à la mise à disposition et à la rémunération de ces agents.

La Ville a joué durant de nombreuses années un rôle important sur l'emploi local ; le recrutement au sein des services municipaux a permis en effet l'insertion voire la réinsertion sociale et professionnelle de populations en difficultés (via les dispositifs d'emploi aidé tels que le CAE, CES-CEC, puis les emplois d'avenir, via les travaux d'intérêt général). En parallèle des dispositifs nationaux, la Ville a offert une « seconde chance » à des personnes en difficultés et a offert ainsi la possibilité de redémarrer une vie professionnelle et sociale. L'entretien des voies publiques est un service qui a joué un rôle important à cet égard.

Le renouvellement des contrats est parfois la seule solution pour maintenir les personnes sur les emplois, dans l'attente de remplir les conditions pour pouvoir intégrer la fonction publique.

Le nombre de contrats qui peut parfois sembler élevé, traduit donc la volonté de ne pas mettre un terme au contrat de personnes, ce qui risquerait d'accroître leurs difficultés, en prenant en compte leur manière de servir. C'est la raison pour laquelle, une évaluation des compétences et de la qualité du service rendu par l'agent est réalisée avant le terme des contrats pour décider, soit de l'intégration lorsque cela est possible, soit du renouvellement de contrat et de la durée selon l'appréciation faite par la hiérarchie sur le travail réalisé. La pénibilité de certains postes (entretien notamment) a nécessité d'adapter la durée des contrats de manière à fidéliser les personnels.

Le recours aux contrats constitue également une modalité d'ajustement en réponse aux besoins qui ne correspondent pas toujours à un emploi permanent à temps plein :

- Surcroît d'activités (en période de ramassage des feuilles, nettoyage des lieux et voies publics après les manifestations organisées sur la Ville, y compris la nuit, dépôts « sauvages »...);
- Maintien de la qualité des prestations au sein des écoles (nettoyage, aide à l'équipe pédagogique...) ou d'autres équipements tel que la bibliothèque ;
- Accompagnement des enfants pendant le transport scolaire ;
- Mission de coordination du centre-ville sur le commerce représentant 15% d'un temps plein, ne permettant pas de pourvoir un poste permanent.

Le statut de la fonction publique territoriale encadre le recrutement des agents pour pourvoir des postes dont la durée hebdomadaire de travail est inférieure à un mi-temps. La combinaison des contraintes juridiques et des exigences en termes de profil recherché amène à sélectionner et à recruter des agents non titulaires sur contrat, faute de trouver des candidats fonctionnaires.

De plus, le statut de la fonction publique n'est pas toujours un outil adapté et facile à concilier avec une approche compétences de la gestion des ressources humaines.

C'est le cas par exemple pour certains profils de catégorie B : le vivier de fonctionnaire ne permettant pas de pourvoir le poste exigeant une expertise spécifique ou une qualification particulière, celui-ci est pourvu de manière dérogatoire via un contrat dans l'attente de l'obtention du concours. L'agent ne réussissant pas le concours et le besoin étant toujours présent au sein des services de la Ville, son contrat est renouvelé. C'est la situation de l'agent 012625 mentionné dans le rapport de la Chambre (cf. pièce-jointe 7), qui va partir à la retraite au cours des prochains mois.

Recommandation n°4 : Mettre fin à l'attribution des deux jours d'ancienneté

En 1980, le Maire de la Ville d'Aix-en-Provence a effectivement décidé d'octroyer 2 jours supplémentaires afin de récompenser les agents qui avaient plus de 25 ans d'ancienneté dans la Fonction Publique territoriale.

Le calcul indiqué dans le rapport de la Chambre précise que ces congés d'ancienneté représentent un coût pour la collectivité de 3.6 ETP ou de 162 554 €. Ce calcul est tout à fait théorique.

Ces 2 jours de repos supplémentaires ne sont pas compensés par des remplacements ni par des heures supplémentaires. Ils n'engendrent donc pas un surcout pour la Ville.

Par ailleurs, il est indiqué que dans la liste des agents qui bénéficient de 2 jours de congés d'ancienneté, 3 agents ne devraient pas en bénéficier considérant qu'ils viennent, par voie de détachement, d'autres fonctions publiques.

Il est toutefois à préciser que ces 3 agents ont bénéficié d'une intégration dans la fonction publique territoriale suite à un détachement d'une autre fonction publique (FPE, FPH). Et qu'à ce titre, ils ont bénéficié du principe de reprise de leur ancienneté.

Il est à noter que de nombreuses villes et administrations d'Etat font bénéficier leurs personnels de ces 2 jours d'ancienneté.

Néanmoins, afin de tenir compte des recommandations de la Chambre et respecter la réglementation, la Ville s'engage à mettre en œuvre les mesures nécessaires en concertation avec les organisations syndicales.

Recommandation n°5 : Cesser de comptabiliser un jour de fractionnement dans les droits à congés acquis

La Ville n'a effectivement pas mis en place le dispositif des congés de fractionnement. Elle a intégré ces jours dans le nombre total de congés sans effectuer un décompte individuel, agent par agent.

Les agents de la fonction publique territoriale peuvent théoriquement bénéficier jusqu'à 2 jours de congés supplémentaires s'ils prennent au moins 8 jours de congés entre le 1er novembre et le 30 avril.

Ces 2 jours de fractionnement supplémentaires viennent déduire le volume global des 1607 heures annuelles.

A la Ville d'Aix-en-Provence, ces 2 jours sont considérés comme intégrés dans le volume global des 32 jours de Congés annuels considérant, par exemple, que plus de 86 % des agents ont posé au moins 8 jours de congés entre le 1er novembre et le 30 avril de l'année 2014.

Par conséquent, même si les jours de fractionnement sont un droit individuel et qu'ils ne peuvent reposer sur un postulat collectif selon lequel les agents y auraient droit ou feraient en sorte d'y avoir droit, la mise en place des congés de fractionnement ne devrait engendrer que très peu de gain pour la collectivité en matière de temps de travail. En revanche, la mise en place de ce dispositif complexifiera l'administration des droits à congés des agents avec la nécessité de gérer au cas par cas le décompte individuel des jours fractionnés (1 jour généré pour 5 jours de congés annuels posés sur la période du 1er novembre au 30 avril, 2 jours générés pour 8 jours de CA posés sur cette même période).

Néanmoins, afin de tenir compte des recommandations de la Chambre et respecter rigoureusement la réglementation, la Ville propose de mettre en place le dispositif d'attribution des congés de fractionnement.

Recommandation n°6 : Adopter un temps de travail conforme à une durée légale annuelle

La Ville fixe effectivement 5 jours par an dits « chômés » dans le calendrier (ex : pont de l'Ascension, pont du 14 juillet, veille de Noël, Mercredi des Cendres). Ces jours historiques qui ont toujours existé à la Ville étaient au nombre de 6 avant la mise en place de la journée de solidarité. Ils viennent s'ajouter aux jours de congés des agents.

Ce sont effectivement ces jours qui expliquent en partie l'écart entre la durée annuelle du temps de travail théorique de 1607 heures et la durée annuelle fixée à 1552h30 à la Ville.

En revanche, l'écart de 54 heures 30 évoqué dans le rapport ne tient pas compte du fait que la Ville n'a pas mis en place le dispositif des congés de fractionnement.

Les agents de la Fonction publique territoriale peuvent théoriquement bénéficier jusqu'à 2 jours de congés supplémentaires s'ils prennent au moins 8 jours de congés entre le 1er novembre et le 30 avril conformément au décret 85-1250 du 26 novembre 1985 sur le fractionnement des jours d'hiver.

Or, pour les autres agents de la fonction publique territoriale, ces 2 jours de fractionnement supplémentaires sont déduits du volume global des 1607 heures annuelles. En fonction de l'organisation de leur temps de travail, ces agents peuvent donc bénéficier d'une réduction allant de 14 heures (agents travaillant sur une base hebdomadaire de 35 heures) à 15 heures et 36 minutes (agents travaillant sur une base hebdomadaire de 39 heures).

Avec le dispositif des congés de fractionnement, les agents de la Ville bénéficieraient donc de 15 heures de réduction de temps de travail annuel par rapport aux 1607 heures dues sur l'année. Par conséquent, l'écart entre la durée annuelle du temps de travail réglementaire et le temps de travail annuel des agents de la Ville est estimé à 39 heures 30 plutôt qu'à 54 heures 30 par an. Ce qui, en reprenant les hypothèses de calcul du rapport, représenterait 83 345 heures plutôt que 114 995 heures.

Face à cet écart, la Ville a déjà entamé une réflexion afin d'introduire la possibilité pour les agents de bénéficier des congés de fractionnement, s'ils respectent les conditions, puis de régulariser la durée annuelle du temps de travail des agents.

Par ailleurs, dans le rapport, une estimation a été faite du coût de ces heures non réalisées. Ce calcul est tout à fait théorique.

Les heures non travaillées, et notamment celles correspondant aux 5 jours « chômés » qui constituent au final le seul réel écart avec la réglementation, ne sont compensées ni par des remplacements, ni par des heures supplémentaires. Par conséquent elles n'engendrent aucun coût direct pour la collectivité.

Le rapport précise que l'ajustement de la durée annuelle du temps de travail permettrait de compenser « significativement » les heures supplémentaires dites « classiques ». Ce serait à considérer que la majorité des agents de la Ville bénéficient d'heures supplémentaires et qu'une grande partie de ces heures supplémentaires permettent de compenser les 5 jours exceptionnels de fermeture (ex : pont de l'Ascension, pont du 14 juillet, veille de Noël, Mercredi des Cendres). Ce n'est absolument pas le cas car seulement 505 agents en moyenne ont effectué des heures supplémentaires en 2014.

Le tableau suivant indique la répartition par tranche des agents qui ont réalisé des heures supplémentaires en 2014. En sachant que ces heures supplémentaires sont

majoritairement assurées par des services régulièrement amenés à exercer des missions exceptionnelles dans l'intérêt du service public : police municipale, nettoyage, voirie, éclairage public, eau/assainissement, espaces verts...

Ainsi, ce ne sont que 74 agents, sur les 2 110 recensés au 31/12/2014, qui sont susceptibles de dépasser, dans des circonstances exceptionnelles, le contingent des 25 heures supplémentaires par mois (au vu des métiers indispensables et des activités nécessaires pour assurer la continuité du service public).

Tableau relatif au nombre d'heures supplémentaires réalisés au cours de l'année 2014

	Nombre d'agents	Moyenne d'heures supplémentaires par mois pour un agent
Moins de 10 heures supplémentaires effectuées par mois en moyenne	195 agents	6,12 heures réalisées en moyenne par mois par agent
Entre 10 et 25 heures supplémentaires effectuées par mois en moyenne	236 agents	17,93 heures réalisées en moyenne par mois par agent
Plus de 25 heures supplémentaires effectuées par mois en moyenne	74 agents	32,74 heures réalisées en moyenne par mois par agent
TOTAL	505 agents	15,55 heures réalisées en moyenne par mois par agent

Voir la pièce-jointe 8 sur le calcul du temps de travail et la pièce-jointe 9 sur la situation liée au temps de travail.

Néanmoins, afin de tenir compte des recommandations de la Chambre et respecter la réglementation, la Ville s'engage à mettre en œuvre les mesures nécessaires en concertation avec les organisations syndicales.

Recommandation n°7 : Modifier la délibération relative aux heures supplémentaires afin de la mettre en conformité avec les limites prévues par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail

Le volume global théorique maximal n'est pas incompatible avec la réglementation en vigueur et les services s'assurent que toutes les règles du temps de travail sont bien respectées notamment celles relatives à la durée du temps de travail maximum hebdomadaire, à la durée du temps de travail maximum quotidienne, aux temps de repos hebdomadaire ou aux temps de repos quotidien. Par ailleurs, l'ensemble des cas dérogatoires permettant de disposer d'un agent à hauteur de 360 heures max par an a bien fait l'objet d'une délibération après avis du Comité technique (précédemment paritaire). Ce contingent de 360 heures est lié à la volonté de la collectivité de s'assurer que les 48 heures par semaine et les 44 heures sur 12 semaines consécutives, ne sont pas dépassées.

Néanmoins, la Ville se propose de modifier la délibération afin de limiter le nombre d'heures supplémentaires à 25 h, en laissant la possibilité pour certains services de bénéficier exceptionnellement jusqu'à 36 heures. Chaque demande de dépassement du plafond des 25 heures pour des circonstances exceptionnelles fera l'objet d'une présentation et d'une information au Comité Technique le plus proche en termes de délais. En sachant qu'en moyenne 3 à 4 Comités techniques sont organisés par an.

Le contingent de 360 heures a été mis en place pour traiter les aléas qui peuvent survenir dans la gestion d'une commune de 150 000 habitants et contribuer à réguler les éventuels dépassements liés aux circonstances exceptionnelles. La Ville gère des services municipaux opérationnels de proximité tels que la voirie, la gestion de l'eau et de l'assainissement, le nettoyage, la gestion de l'espace public et l'entretien des bâtiments... Si l'organisation des astreintes permet d'assurer ce quotidien, les heures d'intervention sont décomptées des enveloppes mises en place, régulant ainsi les heures supplémentaires. Comme il l'avait été indiqué, la constitution d'enveloppes financières et d'un contingent a permis sur 6 ans (entre 2009 et 2015) de réduire de 22,5 % le nombre d'heures supplémentaires effectuées.

La Ville entend la recommandation de fournir une corrélation entre l'évolution du temps de travail et la maîtrise des heures supplémentaires. Ce travail est mis en place progressivement sur des services dont l'amplitude de travail génère beaucoup d'heures supplémentaires.

Recommandation n°8 : Mettre en place un système automatisé de contrôle des heures supplémentaires

La Ville prend acte de cette recommandation.

Dans l'article 2 du décret n°2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1er de la loi n°2007-1223 du 21/08/2007, en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, il est précisé que « L'exonération fiscale et la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale des éléments de rémunération prévus à l'article précédent sont subordonnées :

- à la mise en œuvre par la hiérarchie de moyens de contrôle permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou le temps de travail additionnel effectivement accomplis ;
- à l'établissement par l'employeur d'un document, qui peut être établi sur support dématérialisé, indiquant par mois civil - ou, pour les agents dont le cycle de travail excède un mois, à la fin de chaque cycle - et pour chaque salarié, le nombre d'heures supplémentaires ou complémentaires effectuées au sens de l'article 1er du présent décret et la rémunération y afférente.

Le récapitulatif mentionné à l'article D. 241-25 du code de la sécurité sociale doit également être tenu à disposition par l'employeur. »

Même si ce décret portant sur l'exonération fiscale a été abrogé depuis le 1er septembre 2012, il est intéressant de noter le rôle central de la hiérarchie dans le contrôle des heures travaillées et des heures supplémentaires qu'il demande à ses agents. Réduire le contrôle automatisé à des outils informatiques tels que la badgeuse, conduit à déresponsabiliser l'encadrement, ce qui est à l'inverse de la politique des ressources humaines souhaitée pour la Ville.

Par ailleurs, le personnel municipal est réparti sur 120 bâtiments administratifs et les agents des écoles sur 74 sites différents. La plupart des agents techniques travaillent quant à eux sur le terrain (nettoyement, espaces verts...). Se pose donc la question d'appliquer un contrôle automatisé sur l'ensemble de ces sites et du coût que cela engendrerait. Une badgeuse a été mise en place pour le personnel de la bibliothèque Méjanes avec des plages fixes, des plages variables, parce que cet outil facilitait la gestion du temps de travail. L'installation de la badgeuse était de surcroît pertinent compte tenu de l'effectif (120 agents) et du caractère unique de l'entité de gestion administrative. Cela mobilise 2 agents à mi-temps et le coût a été de 48 000€ la première année (2012-2013) et de 20 000€ en évolution et en maintenance en 2014 et 2015. La dépense d'équipement en badgeuse sur l'ensemble des 120 bâtiments s'avèrerait coûteuse alors que la commune est dans une logique de maîtrise budgétaire.

Recommandation n°9 : Poursuivre les efforts entrepris pour réduire le volume des heures supplémentaires compensées et rééquilibrer le rapport entre les heures supplémentaires compensées et celles rémunérées

Actuellement, 500 agents en moyenne sur 2 124 agents permanents (au 31/12/2015) effectuent régulièrement des heures supplémentaires. La Chambre a pu noter les améliorations qui ont été faites sur la gestion des heures supplémentaires en termes de contrôle systématique par la hiérarchie et par le service Paie, lors de l'intégration dans la paie.

Des mesures sont entreprises pour privilégier la compensation sous forme de récupération au lieu du paiement des heures supplémentaires.

La délibération sur les heures supplémentaires sera revue au regard de l'organisation du travail et de l'application de durée légale annuelle du travail. La Ville s'attachera à déterminer, comme cela est prévu dans le code du travail à l'article L 3132-4, les heures supplémentaires imputables et non imputables au contingent de 25 heures, notamment celles relevant des astreintes pour les travaux urgents et celles hors contingent lorsque les circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période définie (article 6 du décret n°2002-60 du 14/01/2002 consolidé).

Recommandation n°10 : Rationaliser le régime indemnitaire des agents municipaux en adoptant une nouvelle délibération consolidant l'ensemble des décisions antérieurement pris en matière de primes

D'une manière générale, le régime indemnitaire de référence, de la fonction publique d'Etat, qui est applicable par transposition à la fonction publique territoriale, manque de clarté. Le guide des primes publié par la Gazette des communes publié chaque année, comporte pas moins de 60 pages et détaille près de 80 primes et indemnités applicables.

En 2004, le régime indemnitaire mis en place à la Ville (individualisé selon des groupes de fonctions et qui permet de rémunérer différemment selon le poste occupé et non plus seulement en fonction du grade) est un système novateur. Il correspond d'ailleurs dans son principe au nouveau R.I.F.S.E.E.P. (Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel) issu du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 pour lequel l'ensemble des textes applicables pour chaque filière devrait paraître avant 2019 (et qui a remplacé la prime de fonctions et de résultats créée en 2008).

Dans son article 2, la délibération cadre du 19 juillet 2004 du régime indemnitaire prévoit au point n°6 que « par principe, les montants de l'indemnité de grade et de fonction sont éligibles une fois par an, le 1er janvier, en fonction (...) des modifications apportées à la valeur du point indice au cours de l'année

précédente » qui « toutefois devront être adoptées par délibération du conseil municipal ».

De 2004 à 2011 (la dernière augmentation du point d'indice national datant de 2010) la Ville a délibéré chaque année sur la revalorisation du montant du régime indemnitaire à hauteur du point d'indice et ce, équitablement pour toutes les primes versées. Le tableau de la pièce-jointe 11 reprend ainsi les données du tableau N°17 de l'annexe 4 du rapport de la Chambre et montre que les primes versées en 2014 (colonne D) correspondent bien aux taux délibérés en 2004 (colonne B) multipliés par les montants maximum figurant dans l'annexe de la délibération cadre de 2004 et réactualisés en fonction du point d'indice (colonne G).

De plus, même si la Ville a souhaité dès que cela était possible, aligner les primes sur l'augmentation du point d'indice, elle a toujours veillé à rester dans les limites réglementaires fixées à la fois par sa délibération cadre et par le principe de parité imposé par le régime indemnitaire de référence qui est celui de la fonction publique d'Etat. Il est à ce titre d'ailleurs intéressant de constater que, pour des raisons de gestion de la masse salariale, le montant des primes versés aux fonctionnaires territoriaux de la Commune reste très inférieur au taux moyen des primes versées aux fonctionnaires de l'Etat.

La situation complexe des adjoints techniques de 2ème classe, qui existe aussi sur d'autres grades, provient essentiellement des dispositifs statutaires intervenus après la délibération cadre de 2004 (fusion de grades, de cadres d'emplois...). Par mesure d'économie budgétaire, lors de la création de nouveaux grades sur le plan national (issus de fusion des anciens grades la plupart du temps), la Ville n'a pas souhaité aligner les niveaux de régimes indemnitaires des nouveaux grades de manière systématique à la hausse mais a souvent privilégié le maintien à titre personnel des primes versées aux agents en attendant l'extinction par les départs à la retraite des anciens grades occupés. C'est pourquoi sur l'annexe certains anciens grades apparaissent encore (pour mémoire) mais ne concerne en fait aucun agent dans la collectivité.

Il est à noter aussi que lors de la mise en place en 2004 de la délibération cadre, les régimes indemnitaires auparavant attribués aux agents étaient exclusivement liés au grade. Ainsi pour les groupes de fonctions 5 et 6 issus du nouveau régime indemnitaire, les 40 € et les 50 € versés aux agents classés dans ces groupes de fonctions ont pu être versés de manière générale selon le grade qu'ils détenaient dans la limite des plafonds réglementaires. La nouveauté du régime indemnitaire et sa meilleure lisibilité reposait sur ces regroupements par groupe de fonction mais devait réglementairement continuer à être liés au grade de l'agent (parité avec la fonction publique d'Etat).

Dans ce contexte, la Ville a engagé sur 2017, pour aboutir en 2018, un travail de refonte du régime indemnitaire et des critères d'attribution liés au R.I.F.S.E.E.P. dans le cadre contraint de maîtrise de la masse salariale.

Recommandation n°11 : Compléter les outils de gestion des ressources humaines en établissant notamment, à partir d'un bilan rétrospectif, un plan de mobilité et de promotion interne et un plan prévisionnel de départs à la retraite sur trois années glissantes

Professionnaliser la gestion prévisionnelle des emplois et de compétences est un enjeu majeur pour donner aux collectivités territoriales le moyen de s'adapter en permanence à l'évolution sociale et à la demande des usagers des services publics. Mais c'est aussi un besoin essentiel pour faire face à l'usure professionnelle qui s'aggrave avec l'allongement de la durée des carrières et le recul de l'âge de départ à la retraite. Les collectivités territoriales, depuis le 1er acte de décentralisation, sont en constante évolution. Après plusieurs phases de transfert de compétences et en attendant de nouveaux changements à venir, en 2018 et 2020, les collectivités sont confrontées à de nouveaux enjeux : la gestion de la complexité territoriale et la lisibilité de l'action publique.

Dans ce contexte mouvant, il est difficile d'anticiper l'évaluation des besoins en personnel et la prévision des départs à la retraite devient complexe. Le contexte social et les dernières réformes statutaires (Protocole d'accord sur les Parcours Professionnels, les Carrières et les Rémunérations) font de plus en plus hésiter les agents sur leur départ effectif à la retraite.

Dans les années à venir la santé des agents constituera une préoccupation centrale, avec le vieillissement des effectifs, la pénibilité et l'usure professionnelle des métiers, et nécessite donc de travailler dès à présent sur des parcours de reclassement médical.

La commission de gestion des postes a pour objectif de devenir un outil de dialogue de gestion sur les effectifs et les emplois que la ville souhaite instaurer avec les directions (postes à supprimer, à transformer ou maintenir). Elle permettra d'éclairer les prises de décision sur les choix de mobilité interne, voire de recrutement externe.

Des liens seront établis avec le suivi pluri annuel des prévisions de départ à la retraite, celui de la mobilité interne, le plan de formation et les changements de périmètre des compétences territoriales.

Recommandation n°12 : Mettre en place un contrôle interne, reposant sur une cartographie générale et hiérarchisées des risques

La Ville reconnaît qu'une hiérarchisation des procédures au vu des risques associés pourrait être formalisée pour établissement d'un schéma annuel de vérification du respect des procédures.

Cependant, bien que la Ville n'ait pas matérialisée une cartographie des risques et n'a pas un service qui remplisse formellement la mission de contrôle interne, celui-ci est réalisé par les trois moyens suivants :

- La coordination réalisée par la direction générale des services
Cette coordination se réalise notamment au travers d'une cellule « Suivi des projets et organisation » créée en juillet 2009, qui s'est renforcée progressivement pour devenir une direction en décembre 2015.
Les résultats de cet appui, entre 2009 et 2014 ont été les suivants :
 - o élaboration d'un référentiel d'organisation des services clarifiant les missions, les activités, les prestations et les moyens de l'ensemble des services de la collectivité à partir de 2010 ;
 - o amélioration des procédures afin de s'assurer du respect de la réglementation, de fluidifier l'organisation et d'homogénéiser les pratiques ;
 - o études organisationnelles d'optimisation (avec ou sans prestataire) ;
 - o structuration du suivi de la centaine de projets stratégiques de la Ville, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience de leur mise en œuvre.

La direction générale de la Ville d'Aix-en-Provence a par ailleurs initié une démarche d'innovation – qui a obtenu le prix Territoria de l'innovation en 2013 (observatoire national de l'innovation public) – de décembre 2010 à juin 2013 afin de mobiliser les services de la ville sur les problématiques de performance de l'administration, de qualité des services au public et d'innovation dans la production de ces services.

- Le suivi des procédures
La direction générale des services a répertorié et systématisé les procédures existantes au sein de la collectivité et ainsi, des procédures inhérentes au contrôle interne ont été traitées (mises en ligne, formalisées, revues ou améliorées) : Préparation, rédaction et validation des délibérations ; Programmation d'une opération (loi MOP) ; Passation des marchés publics ; DSP : procédure d'exécution et contrôle ; Engagement, liquidation et mandatement ; Subventions (élaboration des conventions ; attribution, de suivi et de contrôle des subventions) ; Mise à disposition de locaux à des tiers externes ; Procédures liées à l'hygiène et la sécurité ; Validation des ordres de mission et de remboursement des indemnités de déplacement.

Concernant plus particulièrement les ressources humaines, les outils existants sont les suivants : le site intranet dédié aux ressources humaines créé en 2006 afin

de permettre à tous les services et à tous les agents de partager les procédures de gestion et de les rendre accessibles plus facilement et un guide des procédures à l'attention des encadrants sur l'ensemble des axes de gestion de ressources humaines (mobilité, rémunération, gestion administrative de la santé...) depuis septembre 2008.

D'autres outils ou actions ont été réalisés :

- la procédure d'attribution des enveloppes d'heures supplémentaires : d'une part, une note annuelle rappelle les règles de gestion (principe de récupération en priorité, respect des bornes horaires de travail quotidien et hebdomadaire...) et attribue l'enveloppe annuelle par direction et, d'autre part, une application informatique déconcentrée au niveau des services permet la saisie des heures réalisées avec un état adressé chaque mois pour permettre aux managers un suivi de leur solde, avec un contrôle sur pièces par le service des rémunérations ;
- entre 2010 et 2012, un cycle de management par objectifs et par projets destiné aux cadres de la Ville (chefs de services et directeurs) ;
- le dialogue de gestion à travers la commission de gestion des postes au sein de la direction générale afin de continuer à maîtriser les effectifs ;
- un guide de saisie informatique afin d'harmoniser les pratiques des gestionnaires ressources humaines, de sécuriser les contrats, et d'éviter des erreurs comme celles indiquées dans le rapport, est en cours. Un code « 2 B » par exemple correspond à l'article 3 1° ou 3 2° de la loi n°84-53 du 26/01/1984.

- L'action de la direction du contrôle de gestion

Concernant le contrôle des comptes associatifs, la systématisation d'une typologie des risques financiers liés à la santé financière des associations (matérialisée par un feu tricolore : rouge, orange, vert) participe d'une sécurisation du subventionnement attribué par la Ville.

En effet, les comptes des associations et des établissements publics font l'objet d'une analyse comptable donnant lieu à élaboration d'une fiche financière et d'une revue des risques associés. Aussi, des préconisations et améliorations sont proposées, quant à :

- la gestion des associations rencontrées en réunion, et accompagnée au redressement,
- la sécurisation du partenariat opéré par la Ville,
- la procédure de subventionnement même (en lien avec le service des Associations et les directions financières – notamment mandatement, et services juridiques).

Ainsi, un dimensionnement de la sécurisation du processus de subventionnement a été mis en œuvre depuis 2-3 ans : le contrôle interne sur ce segment apparaît opérant.

Un travail d'expérimentation d'une cartographie des risques entourant le secteur associatif est en cours de réalisation et pourra être généralisé à l'ensemble des opérateurs externes de la Ville.

En outre, toujours dans le domaine associatif, le contrôle systématique des conventions d'objectifs avec les associations, pour production d'un avis étudié en Commission d'attribution, répond également à la problématique de sécurisation.

Par ailleurs, la direction du Contrôle de gestion a réalisé plusieurs audits et évaluations de politiques publiques (réforme des rythmes scolaires, subventionnement aux structures CS et ALSH, fréquentation des enfants sur les temps périscolaires), qui sont ainsi venus analyser un segment d'activités donné et préconiser un certain nombre d'actions de viabilisation des dispositifs concernés.

A titre d'exemple, le calcul du coût complet du soutien financier apporté par la Ville à la tenue de manifestations, a permis de mettre en lumière le défaut de suivi systématisé des mises à dispositions d'espaces communaux au profit des opérateurs. Aussi, une alerte a été matérialisée pour qu'une structuration du procédé soit mise en œuvre sur ce point en particulier dans le cadre de l'état d'urgence.

Recommandation n°13 : Développer l'outil informatique de suivi du parc immobilier et foncier de la commune recensant, d'une part, les biens de la collectivité et, d'autre part, leurs caractéristiques en terme de localisation, surface, utilisation, ancienneté

La Ville se donne trois ans pour que le déploiement d'un logiciel de gestion du patrimoine (gestion patrimonial immobilier et foncier) COLBERT, commencé début 2016, soit opérationnel.

Le logiciel sera directement connecté au système ASTRE Finances, en place depuis 2015, qui gère quant à lui l'état de l'actif sans avoir une vision exhaustive du parc immobilier et foncier et n'offre pas d'outil de gestion pour développer une analyse statistique en termes de besoin d'investissement ou d'optimisation de la gestion (locations, ventes).

COLBERT permet de distinguer la structure physique bâtie de l'utilisation qui est faite des bâtiments grâce à la notion d'unité de gestion.

PIECES JOINTES

P.J. 1 : Actif de la Ville au 31-12-1995 émanant du Trésorier Principal et transmis à la Chambre, qui a servi de base pour la mise à jour de l'inventaire communal en 1997

TRÉSOR PUBLIC
TITRE
N°
N°

Ville d'Aix en Provence



Pièce n°

LE DÉPARTEMENT DE LA PROVENCE



ACTIF

À LA FIN DE L'ANNÉE 1995

P 608 bis

IMMOBILISATIONS CORPORELLES

N° d'ordre de l'opération d'acquisition	NATURE ET DÉSIGNATION DE L'IMMOBILITÉ	DATE DE L'ACQUISITION	Valeur d'origine à l'entrée en compte	Valeur d'origine à la fin de l'exercice	N° d'ordre de l'opération d'acquisition
2130 (Suite)	Leviott		302 619 863 77		
	Voie intra muros travaux au Rdc		544 251 65		
	Voie Générale Travaux a l'ang. H.P. g ^{de} parking		31 499 07		
	Chaussée Pl. d'Edm. Revald		649 299 48		
	" Ave. Marius Peyraud		1499 720 25		
	Voie Générale Aménagement chaussée		4 795 130 82		
	Chaussée. Aristodolme des Nilles		49 773 16		
	" du 4 Septembre		6664 47		
	" Place Richelieu		64 112 42		
	Voies Louis d'Orville		32 153 47		
	Voie G ^{de} Aménag. Voies Roy Rde		16 797 43		
	Voie G ^{de} Aménagement Parking		626 682 70		
	Quai d'Art rue G. Deslois		32059 92		
	Carrefour Avenue Alfred Lajus		596 774 92		
	Carrefour chemin de Beauregard		575 203 33		
	= avenue Jean Dalbas		859 56		
	Travaux Voies riveaux Carrefour Quifou G. Berger		2 221 47		
	Zone Activité Économique 21 bis Nilles		69 519 40		
	" 5 bis Nilles		1374 334 21		
	Parkings : Parking Nilles		12 096 492 93		
	" Réseau Parking Coq		44 415 35		
	" Forêt de Siffert		660 000 00		
	Intervention Économique Parkings		249 050 40		
	Parking Nilles		179 271 15		
	Parkings Facilité Stationnement		261 259 13		
	Voie intra muros voie DSU		3234 440 21		
	Quai d'Art chemin Freagane		2880 000 00		
	Travaux Voie et Réseaux Voie Nilles		1129 849 96		
	Parking Nilles		415 100 -		
	Parkings : Facilité Stationnement		133 537 13		
	Aménagement Place Richelieu		4262 643 93		
	Voies Rd du Roy Rde Avenue de France		761 235 42		
	Aménagement Voies îlot Roy Rde		222 692 47		
	Parking souterrain G. Deslois		461 219 07		
	Voie Générale		71 558 71		
	Carrefour Avenue G. Dalbas		734 771 42		
	Carrefour Quifou G. Berger		1 296 510 80		
			354 185 512 16		

P.J. 2 : Fiche immobilisation du parking au 1-1-1997. La valeur comptable est de 13 821 558,21 F, ce qui est crédible pour un parking bâti en tréfonds. On retrouve, dans le détail, les montants de la P.J. 1

<u>Mise à Jour Inventaire 1997</u>																
M12- 95	M12- 96	M14-96	M14- JMB	LIEU	N° FICH	SOUS TOTAL	MONTANT 1	EA CI	RI M	DI V	LI S	D/	EG C	N° M/T	CONCA	I.F.N. TOTAL
2127	2127	2135	2151	PARKING MIGNET	410		-1 350 000,00	95							410	1448
2130	2130	2151	2151	PARKING MIGNET	57		12 096 492,93	95					D		57	1506
2130	2130	2151	2151	PARKING MIGNET	61		179 281,45	95					D		61	1508
2130	2130	2151	2151	PARKING MIGNET	66		415 100,00	95					D		66	1510
233	2130	2151	2151	PARKING MIGNET	93		2 480 684,03	95					D +ONB		93	1744
						SOUS TOTAL										
						SOUS TOTAL										
						SOUS TOTAL	13 821 558,41									

P.J. 3 : Extrait de la DCM du 11 mars 1999 détaillant les transactions foncières de l'exercice 1998. Dalle Mignet : montant des cessions : 5 051 550 F + 5 948 450 F, soit 11 000 000 F

Ville d'Aix-en-Provence
Station Thermale et Climatologie



POLE AMENAGEMENT URBAIN
Direction de l'Urbanisme et du FONCIER
MUTATIONS FONCIERES
CGRM
#24

13
Arrêté en date
de l'année
+
Tous les jours

CONSEIL DES ADJOINTS DU 11 MARS 1999

OBJET BILAN DES ACQUISITIONS ET CESSIONS IMMOBILIERES OPEREES
AU COURS DE L'ANNEE 1998 - LOI n° 95-127 DU 8 FEVRIER 1995 -

rapporteurs : Mme POLI
M. MEDVEDOWSKY
M. DENAN
M. FINES

Mes Chers Collègues,

L'article 11 de la Loi n° 95-127 du 8 février 1995 prévoit que les collectivités territoriales et un certain nombre d'établissements publics doivent délibérer tous les ans sur le bilan de leurs acquisitions et cessions immobilières.

Ce bilan est annexé au Compte Administratif de la Collectivité.

Une circulaire a précisé les conditions d'application de la Loi et notamment les mutations à prendre en compte. Il s'agit de toutes les acquisitions et cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers effectuées pendant l'exercice budgétaire retracé par le Compte Administratif

Concernant la date à prendre en compte, la circulaire précise que : « Sauf stipulation contraire de la convention passée entre la collectivité et la tierce personne qui acquiert ou cède, la date du transfert de propriété est celle de l'échange de consentement sur la chose et le prix et non celle de l'acte ou celle du paiement »

En conséquence, ont été retenues selon les circonstances, soit les dates des promesses de vente, soit celles des actes authentiques intervenus après réalisation des conditions suspensives

**CESSIONS D'IMMEUBLES ET DE DROITS REELS IMMOBILIERS
EFFECTUES DURANT L'EXERCICE 1998
PAR LA VILLE D'AIX-EN-PROVENCE**

NOM DE L'OPERATION : DALLE PARKING "MIGNET"

DATE	NATURE DU BIEN	LOCALISATION Réf. Cadastre	SUPERFICIE	ORIGINE DE PROPRIETE	SITUATION LOCATIVE	NOM DU CESSIONNAIRE	PRIX ET MODALITES DE PAIEMENT
30/1/98	Volumes à bâtir	N° 12, 13, 14, 15, 16, s'appliquant à la parcelle de terrain cadastrée section AK. 77-134-136-137, d'une contenance totale de 5.513 m ²	-	Immeuble appartenant à la Ville depuis des temps immémoriaux, antérieu- rement au 1er Janvier 1956.	Libre	SCI "LE MALHERBE II"	5.051.550 Ffr payés à l'acte
30/1/98	Volumes à bâtir	N° 17, 18, 19, 20 s'appliquant à la parcelle de terrain cadastrée section AK. 77-134-136-137, d'une contenance totale de 5.513 m ² .	-	Immeuble appartenant à la Ville depuis des temps immémoriaux, antérieu- rement au 1er Janvier 1956.	Libre	SCI "RESIDENCE SERVICES EMMANUEL" AIX	5.948.450 Ffr payés à l'acte

15

P.J. 4 : Récapitulatif des opérations d'ordre 1998. Sortie d'actif = 12 690 874,38 F (mandat 1996-29038 et titre 1996-2950)

VILLE D'AIX-EN-PROVENCE

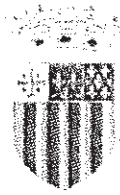
MOUVEMENTS D'ORDRE 1998	DEPENSES				RECETTES				
	OBJET	PJ	MANDAT	IMPUTATION	MONTANT	TITRE	IMPUTATION	MONTANT	
ICNE LT à échoir en 99	tableaux	29089	936 6611		124 487,63	2935	913 16882	124 487,63	
ICNE 97 échus 98		29088	913 16882		26 031 079,51	2937	936 6611	26 031 079,51	
ICNE 98 à échoir en 99		29090	936 6611		23 635 108,36	2936	913 16882	23 635 108,36	
Dotations Provis. Garant. Emp.	états	29098	938 687,4		1 107 303,00	2957	911 144	1 107 303,00	
Dot. Prov. Risques G.E.	liquidatifs	29099	938 687,5		13 802 000,00	2958	911 151,7	13 802 000,00	
Dot. Amort. Fds Conc. Org. Pub.		29097	938 681,2		500 000,00	2959	911 481,4	500 000,00	
complément du précédent		29297	938 681,2		1 840 000,00	3053	911 481,4	1 840 000,00	
TRANSFERT DE CHARGES	Certificat	29100	911 481,4		5 000 000,00	2960	939 791,8	5 000 000,00	
Intégr. FE Cité Livre	Certificat & tableau	29018	90022 21318		91 656,00	2920	90022 2031	91 656,00	
Intégr. FE Voirie		29019	90022 2151		53 177,51	2919	90022 2031	53 177,51	
Intégr. FE Théâtre		29020	9022 2313		636 144,24	2921	9022 2031	636 144,24	
Intégr. FE Thermes		29024	90342 2313		47 034,00	2922	90342 2031	47 034,00	
Intégr. FE Commerce artisanat		29022	9049 2151		678 354,92	2924	9049 2031	678 354,92	
Intégr. FE contrat ville		29025	9049 2151		400 262,22	2923	9049 2031	400 262,22	
Intégr. FE voirie		29027	9064 2151		359 742,14	2926	9064 2031	359 742,14	
Intégr. FE voirie		29028	9064 2151		119 379,44	2927	9064 2031	119 379,44	
Intégr. FE voirie		29029	9064 2151		469 133,99	2928	9064 2031	469 133,99	
Intégr. FE voirie		29030	9064 2151		113 873,09	2925	9064 2031	113 873,09	
Intégr. FE Contrat Ville		29031	90653 2151		1 750 000,00	2929	90653 2031	1 750 000,00	
Intégr. FE Réhabilit. Cent. Ville		29032	90653 2151		4 188 000,00	2930	90653 2031	4 188 000,00	
Intégr. FE Stade Carcassonne		29021	90251 21318		13 266,00	2931	9077 2031	13 266,00	
Intégr. FE Environnement		29023	90251 2158		72 360,00	2932	9077 2031	72 360,00	
Intégr. FE Voirie		29022	90251 2151		59 986,44	2933	9077 2031	59 986,44	
Intégr. FE ZAC la Duranne		29033	9090 2151		57 888,00	2934	9090 2031	57 888,00	
TOTAL FRAIS ETUDES					9 110 257,99			9 110 257,99	
SACOGIVA		P.V.	29036	910 261		1 650 000,00	2947	912 1021	1 650 000,00
DOTATION AMORTISSEMENTS		tableaux	29298	938 6811	12 440 674,44	2938	911 28031	3 839 329,07	
	2939					911 2805	146 600,00		
	2940					911 28156	141 987,75		
	2941					911 28157	244 132,49		
	2942					911 28158	581 304,43		
	2943					911 28182	1 220 422,47		
	2944					911 28183	2 394 049,50		
2945	911 28184	2 165 453,80							
2946	911 28188	1 707 394,93							
TOTAL AMORTISSEMENTS				12 440 674,44			12 440 674,44		
CA (Cession actif) Carnot	Certificats & tableaux	29039	92651 676		34 000,00	2948	90651 19	34 000,00	
CA Robole 15		29041	9290 675		113 239,28	2952	9090 2115	113 239,28	
CA ZAC Pichaury 2		29043	9290 676		9 760,00	2951	9090 19	9 760,00	
CA TGV		29040	92651 676		204 887,67	2949	90651 19	204 887,67	
CA Robole 4 2		29042	9290 675		41 360,00	2953	9090 2115	41 360,00	
CA tracteur Renault		29044	936 675		94 880,00	2954	910 2182	94 880,00	
CA Dalle Mignet		29038	92651 675		12 690 874,38	2950	90651 2151	12 690 874,38	
Ouv. Crédit Invest. Tracteur		29037	910 19		93 880,00	2956	936 776	93 880,00	
Ouv. Crédit Invest. Dalle Mignet		29036	90651 19		3 040 874,38	2955	92651 776	3 040 874,38	

BUREAU COMPTABILITE REGIES

P.J. 5 : Extrait des états de l'Actif au 31-12-1999 transmis par le Trésorier Principal à la Chambre. On retrouve une valeur comptable de 1 130 684,03 F soit 13 821 558,21 F - 12 690 874,38 F. 1 130 684,03 F = 172 371,67 € + travaux effectués en 2004 (mandat 2004-11335 de 9 005,88 €) = 181 377,55 €

COMPTE	N° INVENT	DESIGNATION	VALEUR HISTORIQUE	AMORTI	VALEUR NETTE	PROVISION
2151	199700020	FRAN DIVERSE POUR FONDER	10 265,77		42 285,77	
	199800229	MEYFON	4 079 000,97		4 059 000,00	
	19980245	MOULIN BERGARD	189 735,99		169 716,99	
	19980249	VILLA LA VERGERE	59 247,10		59 247,10	
	19980302	AMERIND* 4	155 000,00		155 000,00	
	19980324	LAYS	750 000,00		750 000,00	
	19980376	LED BLINER	800 000,00		800 000,00	
	19980389	PARKING BELLEGARDE	8 237 500,79		8 237 500,79	
	19980396	PARKING CAROURES	5 775 755,04		5 775 755,04	
	19980341	PARKING ECO	8 541 841,57		8 541 841,57	
	19980342	PARKING FONTENAILLE	803 675,60		803 675,60	
	19980343	PARKING FORBIA	20 455,76		20 455,76	
	19980344	PARKING MIGNET	1 130 684,03		1 130 684,03	
	19980345	PARKING SIGAONNEZ	12 091 896,83		12 091 896,83	
	199700371	PARKING PASTEUR	21 142 774,95		21 142 774,95	
	19970422	VOIRIE	745 396 822,30		745 396 822,30	
	19980280	PARKING CARNOT	11 344 868,19		11 344 868,19	
	19970472	VOIRIE	9 263 962,77		9 263 962,77	
	2152	199800330	RESEAU EAU POTABLE	444 350,12		444 350,12
199800547		RESEAU ASSAINISSEMENT	3 370 165,46		3 370 165,46	
2153	199800256	RESEAU PLYVAL	15 894 337,10		15 894 337,10	
	199700370	RESEAU INFORMATIQUE	2 946 400,19		2 946 400,19	
21534	199700330	RESEAU TELEPHONE	1 667 702,25		1 667 702,25	
	199802255	RESEAU ELECTRIQUE	38 923 651,46		38 923 651,46	
21538	199800548	RESEAU DE GAZ	406 000,00		406 000,00	
	199800007	MATERIEL VICTUDE	159 439,21		159 439,21	

P.J. 6 : Régularisation 2017 parking



AIX en PROVENCE
LA VILLE

DIRECTION GENERALE ADJOINTE
DES SERVICES FINANCE NUMERIQUE & GESTION
DIRECTION FINANCE & BUDGET
Service du Budget et de la Programmation
Budgétaire

Nous, Maire d'Aix-en-Provence

CERTIFIONS QUE

Dans le cadre de la Délégation de Service Public des parkings bâtis avec la SEMEPA. Il convient de transférer au compte 241 par écritures d'ordre non budgétaires les biens suivants :

N°Inventaire	N°Inventaire Astre	Désignation	Nature	Total
199500339	MAN199500339_0002151	PARKING BELLEGARDE	2151	1 255 803,32
199500340	MAN199500340_0002151	PARKING DES CARDEURS	2151	885 972,69
199500344	MAN199500344_0002151	PARKING MIGNET	2151	181 377,55
199500345	MAN199500345_0002151	PARKING SIGNORET	2151	1 843 411,81
199700371	MAN199700371_0002135	PARKING PASTEUR	2135	12 785,14
	MAN199700371_0002151	PARKING PASTEUR	2151	3 437 485,22
199800250	MAN199800250_0002151	PARKING CARNOT	2151	2 034 402,90
199800251	MAN199800251_0002132	PARKING MEJANES	2132	4 421 021,50
200200238	MAN200200238_0002151	PARKING ROTONDE	2151	6 477 240,00

En foi de quoi, le présent certificat est délivré pour servir et valoir ce que de droit

Fait à Aix en Provence, le 6 JUIN 2017
en l'Hôtel de Ville
P/ le Maire et par délégation
L'Adjoint au Maire délégué
à l'exécution du Budget,

Reine MERGER

Hôtel de Ville - Aix en Provence - Cedex 1 - Tél 04 42 91 9000 - Télécopie 04 42 91 91 62 - Internet www.mairie-aix-provence.fr

P.J. 7 : Reprise de l'Annexe 5 du rapport de la Chambre

Liste des agents recrutés pour des emplois saisonniers ou pour accroissement temporaire d'activité

Tableau de synthèse des dossiers étudiés

Matricule	Irrégularités identifiées	Contexte	Situation actuelle de l'agent
14022	Durée du contrat (9,5 mois) supérieure à la durée maximale (6 mois) compte tenu du motif de recrutement	Durée du contrat augmentée à la demande de l'agent pour concilier la demande de l'agent et le besoin urgent de recruter sur ce poste (métier de plombier « en tension »)	Mise en stage au 01/03/2017
11651	Multiplés contrats entre 2009 et 2016 Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Contrats de courte durée car chantiers de fouille conduites sur la commune soumises à des financements de l'Etat	Dernier CDD établi au titre de l'article 3 3° avant passage en CDI le 20/12/2017
14371	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement Article de loi n'existant pas (1)	Réserves émises par le supérieur hiérarchique sur la manière de servir Erreur informatique sur le motif de recrutement (1)	Contrats de 3 mois art 3 1° (renouvelés plusieurs fois)
13592	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Durée du contrat augmentée pour s'assurer de la capacité managériale de l'agent à passer d'agent de nettoyage à chef d'équipe : changement de fonction non matérialisée par un nouveau contrat.	Titularisation au 01/01/2016
14293	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Entre 2012 et 2014 : contrats pour assurer 12 heures hebdomadaires d'accompagnement scolaire et 2h quotidiennes de surveillance sur le temps du midi Entre 2014 et 2016 : augmentation du nombre d'heures hebdomadaires de travail	Fin de contrat au 31/07/2015
14247	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Entre 2012 et 2014 : contrats pour assurer l'accompagnement scolaire et 2h quotidiennes de surveillance sur le temps du midi Entre 2014 et 2016 : augmentation du nombre d'heures hebdomadaires de travail	Prochain contrat établi pour une année scolaire pour le remplacement d'agents absents
13442	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement Article de loi n'existant pas (1)	Contrat établi pour exercer des missions à hauteur de 15% d'un temps complet, en complément d'une autre activité à l'extérieure de la Ville Erreur informatique sur le motif de recrutement (1)	Démission au 31/12/2016
12850	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Contrats établis pour 9 heures hebdomadaires	Mise en stage au 01/12/2015

Matricule	Irrégularités identifiées	Contexte	Situation actuelle de l'agent
6417	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement Article de loi n'existant pas (1)	Conditions pour l'intégration dans la fonction publique non remplie (Mentions du casier judiciaire) Erreur informatique sur le motif de recrutement (1)	Intégration via un CDD art.38 (travailleur handicapé) et titularisation au 01/01/17
6623	Multiples contrats entre 2009 et 2016	Conditions pour l'intégration dans la fonction publique non remplie (Mentions du casier judiciaire, nationalité)	Prochain contrat établi en précisant le motif du remplacement
9287	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement Article de loi n'existant pas (1)	Intégration dans la fonction publique soumise à l'effacement des mentions du casier judiciaire Erreur informatique sur le motif de recrutement (1)	Mise en stage au 01/08/2015
11451	Multiples contrats entre 2009 et 2016 Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement Article de loi n'existant pas (1)	Conditions pour l'intégration dans la fonction publique non remplie (Mentions du casier judiciaire) Erreur informatique sur le motif de recrutement (1)	Prochain contrat établi en précisant le motif du remplacement
12625	Durée du contrat supérieure à la durée maximale compte tenu du motif de recrutement	Intégration impossible sur un grade de catégorie B sans obtention du concours	Départ à la retraite prévu en 2017

(1) Erreur informatique sur le motif de recrutement ; il s'agit d'un système de codification permettant de différencier les contrats dans la base de données. Ce code n'aurait pas dû ressortir sur les contrats des agents.

P.J. 8 : Annexe à la recommandation 6 – Calcul du temps de travail

Le régime d'Heures supplémentaires à la Ville s'appuie effectivement sur plusieurs délibérations qui fixent à 25 heures par agent le nombre d'heures supplémentaires maximum par mois et qui prévoient des dépassements en fonction de certaines circonstances exceptionnelles pour certaines fonctions dans la limite de 36 heures par mois, soit 360 heures par an.

Ce volume d'heures n'est pas incompatible avec la réglementation relative à la durée hebdomadaire du temps de travail maximale autorisée (48 heures par semaine ou 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives).

A la Ville, les agents travaillent sur la base de 37,5 heures par semaine (hors heures supplémentaires).

Afin de respecter le volume de 44 heures max sur une période de 12 semaines consécutives, les agents ne devraient pas pouvoir effectuer plus de 6,5 heures (44h-37,5h) par semaine d'heures supplémentaires. Ce qui limiterait le volume total d'heures supplémentaires à moins de 360 heures.

Cependant, la réglementation (Décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail) prévoit une limite de 44 heures hebdomadaires sur 12 semaines consécutives calendaires sans tenir compte des congés, et non 12 semaines de travail effectif. Or, même si cela peut arriver très exceptionnellement, le calcul ne peut pas être fait sur l'hypothèse selon laquelle toutes les périodes de 12 semaines (environ 3 mois) sont des périodes exclusivement travaillées, sans absence.

Or, même en posant au minimum 1 semaine de congés toutes les 12 semaines, les agents pourraient travailler 48 heures par semaine, ils respecteraient toujours le volume de 528h (44 h x 12 semaines = 48h x 11 semaines).

De même, si l'agent ne comptabilise aucune absence pendant 12 semaines, il travaille 450 heures sur son cycle normal de travail et il ne peut pas travailler plus de 528 heures (44 x 12). En revanche, il suffit pour l'agent de poser 4 journées de congés sur cette période de 12 semaines, pour qu'il puisse théoriquement respecter la réglementation. En effet, en travaillant 11,2 semaines (4 journées de congé déduites) sur la base de 46,8 heures par semaine, l'agent pourrait mathématiquement faire 104,4 heures supplémentaires, tout en respectant à la fois le plafond des 48 heures par semaine, et le plafond de 44 heures par semaine sur 12 semaines (volume total sur 12 semaines calendaires = 11,2 semaines travaillées x 37,5 heures + 104,4 heures = 524,4 heures).

Une année compte un peu plus de 4 périodes de 12 semaines (entre 2 mois et demi et 3 mois). Or, sur chacune de ces périodes, il est plus que probable que les agents aient au moins 4 jours d'absence, pas nécessairement consécutifs, en tenant compte des jours fériés, des jours chômés, des CA et des RTT.

P.J. 9 : Annexe à la recommandation 6 – Situations liées au temps de travail

Les agents cités sur les dépassements horaires, liés à des interventions en heures supplémentaires, sont affectés dans des services devant faire face temporairement à des manques d'effectif (agents partis en cours de remplacement via des mobilités internes). Ainsi, certains services peuvent générer ponctuellement des pics d'activité sans qu'il ne soit souhaitable, car plus coûteux, de recruter des fonctionnaires pour gérer ces « pics » et absorber la charge de travail. Ainsi, 2 agents du nettoyage ont été cités.

C'est le cas par exemple, pour la modification des emplacements des marchés (Cours Mirabeau et cours Sextius notamment) : la direction de la gestion de l'espace public est fortement mobilisée. Un chef d'équipe des receveurs placiers a ainsi été mentionné.

Autre exemple de pics d'activités : pour l'organisation des manifestations protocolaires et des commémorations par le service du protocole. Depuis plus de 30 ans, est offerte aux agents la possibilité de travailler lors de ces événements en plus de leurs heures normales de travail et d'avoir donc des heures supplémentaires rémunérées. Le choix a été fait de faire appel au personnel déjà en poste pour pouvoir faire face à ces périodes de forte activité, plutôt que de recruter des « extras », plus coûteux, moins réguliers et moins conscients des impératifs de confidentialité auxquels les fonctionnaires sont astreints, de par leur statut. Il est fait référence à un agent du service paie, travaillant sur les manifestations organisées par le service du Protocole en dehors de son temps de travail pour améliorer sa rémunération. Ainsi, 109 heures ont été effectuées en 2013 pour le service du protocole (soit une moyenne de 9 heures supplémentaires par mois) et 287 heures au titre des activités en tant que gestionnaire paie (soit une moyenne de 1 heure supplémentaire par jour).

C'est également le cas pour le service de la paie où 5 gestionnaires ont absorbé 500 heures supplémentaires par mois, notamment avec la mise en place des rythmes scolaires, la réintégration dans les services municipaux du Musée Granet, du théâtre du Bois de l'Aune et de la piscine d'été du Val de l'Arc. Il est inutile là encore de recruter un 6ème agent, au regard des perspectives de transfert de certains personnels vers la Métropole au 1er janvier 2018.

Il est enfin fait référence à un chauffeur de la Ville. Il est à noter que la Ville compte dans ses effectifs 5 chauffeurs, en comparaison avec d'autres collectivités (exemple : ville de Marseille, 60 chauffeurs). L'organisation de ce service a même fait l'objet d'une optimisation puisqu'ils étaient encore 6 récemment. Dans ces conditions, l'usage d'heures supplémentaires permet d'une part de maintenir cet effectif au lieu de l'augmenter et d'autre part de rémunérer les agents concernés sur des périodes horaires étendues que sont les soirées et week-end, notamment au regard des nouvelles contraintes de déplacement des élus sur les réunions organisées dans le cadre de la Métropole.

L'ensemble de ces considérations doit prédisposer à comprendre que, compte tenu des contraintes financières pesant sur les collectivités territoriales, la Ville compte sur ses effectifs présents pour assurer la continuité du service public et maintenir son niveau de qualité.

P.J 10 : Absentéisme – Précisions sur paragraphe 4.3.3 du rapport de la Chambre

Pour l'année 2015, l'association des D.R.H. des grandes collectivités et la société HAVASU ont travaillé sur un panel national de 263 000 agents territoriaux pour élaborer un outil de comparaison entre collectivités territoriales du taux d'absentéisme pour raison de santé ; les résultats indiquent pour la Ville d'Aix-en-Provence un taux d'absentéisme pour raisons de santé de 6,97%, contre 7,97% en moyenne pour l'ensemble des collectivités.

Tableau relatif au taux d'absentéisme santé de l'année 2015

	<i>Ville d'Aix en Provence</i>	<i>Moyenne nationale</i>
Taux d'absentéisme pour raisons de santé*	6,97 %	7,93 %
Taux d'absentéisme pour maladie ordinaire	4,43 %	4,23 %

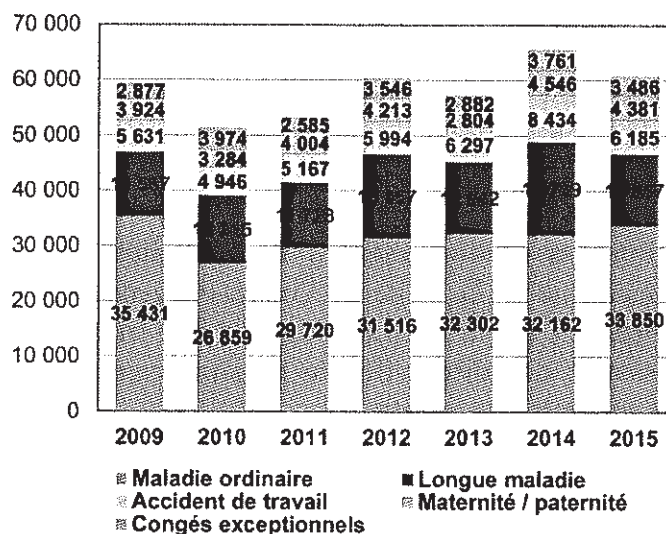
() L'absentéisme pour raison de santé couvre les motifs d'arrêts suivant : maladie ordinaire, longue maladie et longue durée, accident du travail, maladie professionnelle*

La Ville a enregistré entre 2009 et 2014 une relative hausse des jours accordés au titre :

- des congés de longue maladie (maladie qui met l'agent dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, qui rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et qui présente un caractère invalidant et de gravité confirmée (exemple : hémopathies graves, insuffisance respiratoire chronique grave, maladies cardiaques et vasculaires, maladies du système nerveux ...),
- des congés de longue durée (en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis),
- des accidents de travail (accidents survenus à un agent par le fait ou à l'occasion de son travail ; l'imputabilité au travail étant analysée par des commissions (commissions internes ou commission de réforme départementale) sur la base de déclarations d'accident, d'expertises médicales et de témoignages),
- des maladies professionnelles (maladies contractées ou aggravées dans l'exercice des fonctions, ou à l'occasion d'un acte de dévouement ou de bravoure).

Evolution de l'absentéisme entre 2009 et 2015

Bilans sociaux de la Ville d'Aix-en-Provence



En revanche, l'absentéisme lié à des maladies ordinaires à la Ville reste relativement stable et inférieur aux chiffres moyens constatés dans la Fonction Publique Territoriale. Or, en dehors des actions de prévention en matière d'hygiène et sécurité au travail qui permettent de limiter les risques d'accidents du travail, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire est le principal indicateur pour lequel il existe des leviers permettant de le maîtriser.

Les actions en faveur de la résorption de l'absentéisme visent deux objectifs : l'optimisation des ressources humaines et financières mais également la santé au travail. Sur ce second point, la collectivité a pour obligation d'assurer la sécurité de ses agents, de protéger leur santé physique et mentale et de favoriser des conditions de travail qui facilitent le retour et le maintien dans l'emploi.

L'absentéisme, s'il n'est pas identifié et maîtrisé, peut avoir des conséquences lourdes, tant du point de vue humain, que financier et organisationnel, que ce soit pour l'agent comme pour la collectivité.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place des actions permettant de lutter contre l'absentéisme : favoriser l'implication et la motivation, individuelle et collective, donner du sens, valoriser les agents, prévenir l'usure professionnelle, développer les actions de prévention et de sensibilisation... La Ville travaille sur l'ensemble de ces leviers.

Concernant les maladies professionnelles, l'augmentation est effectivement à relativiser compte-tenu du nombre très faible de jours d'absence pour maladie professionnelle en 2009.

Il est indiqué dans le rapport que l'augmentation s'explique par une meilleure sensibilisation des agents liée notamment à l'arrivée d'un nouveau médecin du travail.

Depuis 2009, avec l'objectif d'améliorer les conditions de travail des agents, la commune a effectivement œuvré sur la prévention, la communication et la sensibilisation des agents sur les risques et sur leurs droits.

Cependant, ce n'est pas l'arrivée d'un nouveau médecin du travail ni même les actions de sensibilisation faites en interne par la Ville qui justifient à elles seules cette hausse.

Cette augmentation des reconnaissances de maladies professionnelles n'est d'ailleurs pas spécifique à la Ville d'Aix-en-Provence, avec une meilleure connaissance des droits de la part des agents eux-mêmes et également une meilleure connaissance des dispositifs de reconnaissance d'imputabilité de la part des médecins traitants des agents.

Cette augmentation est d'autant plus importante qu'on observe globalement un vieillissement de la population dans les services de la Ville, avec une moyenne d'âge qui était de 47,2 ans en 2014 alors que la moyenne nationale dans la fonction publique territoriale s'élève à environ 44 ans.

P.J. 11 : Recommandation 10 sur le régime indemnitaire – Reprise de l'Annexe 4 – Tableau 17 du rapport de la Chambre

Montants revalorisés au regard du point d'indice

Grade	Fonction	Indiqué Annexe 2014	Délibération origine		C = A * B	Prime versée	Cumul des points indices	Annexe origine (2004)	Calcul théorique des primes	Ecart Primes versées / calcul théorique à partir de l'annexe origine
			A	B						
directeur Territorial	directeur	1354,28	81%	1096,97	1113,08	5,36%	1305	1374,66	1113,48	-0,40 €
	chef de service	1354,28	62%	839,65	852,39	5,36%	1305	1374,66	852,29	0,10 €
attaché principal	directeur	1323,79	81%	1072,27	1087,23	5,36%	1274	1342,54	1087,46	-0,23 €
	chef de service	1323,79	62%	820,75	831,71	5,36%	1274	1342,54	832,37	-0,66 €
	encadrant intermédiaire	1323,79	52%	688,37	698,26	5,36%	1274	1342,54	698,12	0,14 €
attaché	directeur	1058,58	81%	857,45	875,15	5,36%	1026	1080,99	875,60	-0,45 €
	chef de service	1058,58	62%	656,32	669,3	5,36%	1026	1080,99	670,22	-0,92 €
	encadrant intermédiaire	1058,58	52%	550,46	561,72	5,36%	1026	1080,99	562,12	-0,40 €
Redacteur principal	chef de service	944,88	62%	585,83	558,61	5,36%	856	901,88	559,17	-0,56 €
	encadrant intermédiaire	944,88	52%	491,34	468,62	5,36%	856	901,88	468,98	-0,36 €
Redacteur éch 1 à 5	chef de service	765,46	62%	474,59	447,93	5,36%	685	721,72	447,46	0,47 €
	encadrant intermédiaire	765,46	52%	398,04	374,47	5,36%	685	721,72	375,29	-0,82 €
ingénieur en chef cl exc	directeur	3684,79	81%	2984,68	2237,54		Aucun agent concerné			
ingénieur en chef cl nor	directeur	2506,39	81%	2030,18	2065,82		Aucun agent concerné			
ingénieur principal	directeur	2013,43	81%	1630,88	1646,86	5,36%	1856	2033 *	1646,73	0,13 €
	chef de service	2013,43	62%	1248,33	1514,44	5,36%	1856	2442 *	1514,04	0,40 €
conseiller soci-éducatif	directeur	1012,92	81%	820,47	755,16	5,36%	885	932,44	755,27	-0,11 €
	chef de service	1012,92	62%	628,01	577,23	5,36%	885	932,44	578,11	-0,88 €
	encadrant intermédiaire	1012,92	52%	526,72	484,12	5,36%	885	932,44	484,87	-0,75 €
conservateur en chef du patri	directeur	1338,38	81%	1084,09	1142,05	5,36%	1338	1409,72	1141,87	0,18 €
	chef de service	1338,38	62%	829,80	874,12	5,36%	1338	1409,72	874,02	0,10 €
animateur ppl 1ere cl	chef de service	944,88	62%	585,83	559,64	5,36%	856	901,88	559,17	0,47 €
	encadrant intermédiaire	944,88	52%	491,34	468,61	5,36%	856	901,88	468,98	-0,37 €

* les montants de l'ISS ont été réévalués par l'arrêté national du 31 mars 2011