

Rapport d'observations définitives

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