



01.01

DIRECTION GENERALE DES
SERVICES
Direction Développement Durable et
Stratégies

RAPPORT POUR
LE **CONSEIL MUNICIPAL**
DU 13 JUIN 2025

Nomenclature : 7.10
Divers

RAPPORTEUR : Madame Sophie JOISSAINS

Politique Publique : 01-GESTION DES RESSOURCES ET MOYENS

OBJET : INFORMATION DU CONSEIL - EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'AIX EN PROVENCE 2018 ET SUIVANTS - CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES PACA - COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES-
Information du Conseil

Mes Chers Collègues,

La Chambre Régionale des Comptes de la région Provence- Alpes-Côte d'Azur a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la collectivité pour les exercices 2018 et suivants.

Les observations définitives de la Chambre ont été communiquées à la Ville le 9 mai 2025 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 2018 et suivants de la Chambre Régionale des Comptes Provence- Alpes-Côte d'Azur.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE (département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
1.1 Une population en augmentation et un revenu médian élevé.....	7
1.2 Une collectivité intégrée à un vaste ensemble métropolitain	8
1.2.1 Les conseils de territoires de la métropole ont été supprimés en 2022	8
1.2.2 La commune est actionnaire majoritaire de plusieurs sociétés aux moyens communs	9
1.3 L'insuffisante connaissance du patrimoine immobilier municipal est observée depuis 2017	10
2 LA SITUATION FINANCIÈRE EST SAINTE, MAIS LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT DOIT PROGRESSER	11
2.1 L'information financière est ponctuellement imprécise.....	11
2.1.1 Les réformes du cadre budgétaire et comptable ont été anticipées	11
2.1.2 La justification des restes à réaliser est insuffisante	13
2.1.3 Les rapports d'orientations budgétaires méritent d'être plus complets	14
2.1.4 Une lisibilité des prévisions budgétaires à améliorer.....	15
2.2 La fiabilité des comptes de bilan est insuffisante.....	18
2.2.1 L'image du patrimoine demeure incomplète	18
2.2.2 Une évaluation des risques à améliorer.....	21
2.3 La situation financière est globalement saine.....	24
2.3.1 Une évolution des produits de gestion comparable à l'évolution de l'inflation.....	24
2.3.2 L'évolution des charges de gestion est contenue	27
2.3.3 Les ratios d'autofinancement sont satisfaisants	29
2.4 Le niveau d'équipement est élevé	30
2.4.1 Des dépenses d'équipement supérieures aux communes comparables.....	30
2.4.2 Un haut niveau d'investissement accompagné par un subventionnement significatif	32
2.4.3 La dette, en diminution, est maîtrisée	36
3 TRANSPARENCE ET PROBITÉ : DES PROGRÈS TRÈS RÉCENTS	38
3.1 Les travaux des élus municipaux méritent plus de transparence.....	38

3.1.1 Les procès-verbaux ne sont publiés que depuis récemment	38
3.1.2 L'information relative aux décisions prises par le maire par délégation	39
3.1.3 Les commissions municipales facultatives ne sont pas toutes dotées de règlement intérieur.....	40
3.1.4 Les prérogatives des groupes politiques d'opposition dans la gestion de leurs collaborateurs sont respectées	40
3.2 Le contrôle des indemnités allouées à l'exécutif est insuffisant	41
3.2.1 Le versement de l'indemnité d'adjoint au maire n'est régulier qu'en cas de délégation effective de fonction	41
3.2.2 Les délibérations qui prévoient l'indemnisation forfaitaire du maire ne sont pas précises	42
3.3 Un cabinet au fonctionnement irrégulier.....	43
3.3.1 Le cabinet est absent de l'organigramme municipal de 2021 à 2025	43
3.3.2 Des effectifs réels supérieurs au plafond de collaborateurs de cabinet	43
3.3.3 Des missions peu lisibles au regard des moyens alloués	46
3.3.4 Des missions de collaborateurs irrégulières	47
3.4 Les engagements récents et limités pour prévenir les atteintes à la probité.....	48
3.4.1 Les élus sont trop peu sensibilisés à la lutte contre la corruption	48
3.4.2 La sensibilisation des agents est faible et récente	52
3.4.3 Le dispositif de prévention doit être structuré et complété	54
4 UNE POLITIQUE D'ACHAT PUBLIC PEU LISIBLE	55
4.1 Des outils et compétences au service du processus d'achat.....	55
4.1.1 L'augmentation des effectifs dédiés.....	55
4.1.2 Des procédures internes détaillées, mais un règlement de la commande publique tardivement mis à jour	55
4.1.3 La passation des marchés est encadrée	56
4.2 L'accord-cadre : une technique d'achat privilégiée mais insuffisamment maîtrisée	57
4.2.1 Une technique qui ne déroge pas à l'obligation de définir ses besoins	57
4.2.2 Une technique qui impose une évolution des missions du service de la commande publique	62
4.3 L'absence de support exposant une stratégie globale d'achat public.....	66
4.3.1 Le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) n'est qu'un volet d'une stratégie globale à définir	67
4.3.2 La stratégie d'achat doit procéder de la stratégie budgétaire	68
4.4 De nouveaux outils de suivi des concessions ont été créés.....	69
4.4.1 La SPLA Pays d'Aix Territoires, un concessionnaire et prestataire « in house »	69
4.4.2 Le suivi récemment renforcé des concessions doit faire ses preuves	71

5 LE PATRIMOINE MONUMENTAL DE LA COMMUNE : UN ACTIF QUI MÉRITE UNE APPROCHE STRATÉGIQUE	73
5.1 La commune ne dispose pas d'un diagnostic global de son patrimoine monumental	74
5.1.1 La commune ne connaît pas précisément l'état de son patrimoine.....	74
5.1.2 Les dépenses d'investissement en matière patrimoniale ont à ce jour un impact limité sur le budget communal.....	76
5.1.3 Le patrimoine monumental génère peu de recettes d'investissement externes en dehors des cessions	81
5.2 Une densité patrimoniale intégrée dans l'ensemble des politiques publiques locales	85
5.2.1 Les politiques d'aménagement du territoire et de transition écologique relèvent essentiellement de compétences métropolitaines	86
5.2.2 Les politiques publiques municipales de valorisation et de préservation	89
ANNEXES.....	93
Annexe n° 1. Glossaire.....	94
Annexe n° 2. Les prévisions budgétaires 2018-2022.....	97
Annexe n° 3. Données financières 2018-2023	98
Annexe n° 4. Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la commune	102

SYNTHÈSE

La commune d'Aix-en-Provence voit sa population, dont le revenu médian est élevé, continuer de progresser.

Sa situation financière est satisfaisante : les charges de gestion évoluent dans des proportions contenues et les produits de gestion croissent, alors que les marges de manœuvre fiscales demeurent préservées. La dette est maîtrisée.

Le niveau d'équipement de la collectivité est élevé et la commune mène des politiques publiques nombreuses, notamment orientées vers la valorisation touristique et culturelle des monuments historiques dont elle est propriétaire.

La perspective d'une évolution à la baisse de l'accompagnement financier de la métropole Aix-Marseille-Provence va toutefois imposer des arbitrages, qui devront notamment s'adosser à une véritable stratégie budgétaire.

La commune a élaboré fin 2024 un plan pluriannuel d'investissement dont l'exécution devra s'accompagner d'une amélioration de la capacité de la collectivité à proposer un phasage cohérent et anticipé des travaux qu'elle entend mener, ce qui contribuera à favoriser le subventionnement de ses initiatives.

La commune ne s'est pas dotée d'un schéma directeur immobilier. Cet outil de programmation ne peut être constitué sans une connaissance complète du patrimoine dont la commune est propriétaire. Or, malgré les recommandations adressées par la chambre en 2017, la commune ne s'est toujours pas munie d'un inventaire complet et actualisé de ses biens. Elle ne dispose pas d'un diagnostic global de l'état sanitaire de son vaste patrimoine monumental, protégé par le régime applicable aux monuments historiques.

L'élaboration d'une politique budgétaire d'investissement claire doit également servir la construction d'une véritable stratégie globale d'achat public, appelée à reposer sur une meilleure maîtrise de la technique d'achat de l'accord-cadre, à laquelle la collectivité a amplement recours.

Les enjeux de transparence et de prévention des atteintes à la probité ont été insuffisamment pris en compte par la commune depuis 2018. Les initiatives concrètes sont très récentes et ne reposent pas sur une cartographie des risques, qui constituerait pourtant l'outil de diagnostic nécessaire et préalable à tout plan d'action pour une commune de cette taille. Sur ce point également, les recommandations adressées par la chambre dès 2017 ont été ignorées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Élaborer un schéma directeur immobilier.

Recommandation n° 2. : Tenir un inventaire physique complet et actualisé.

Recommandation n° 3. : Formaliser et exécuter une procédure de contrôle interne des régies, et réaliser les contrôles de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Recommandation n° 4. : Réaliser une cartographie des risques à laquelle adosser un plan d'action de prévention de la corruption.

Recommandation n° 5. : Adapter les missions de la direction de la commande publique aux exigences de la technique d'achat de l'accord-cadre en améliorant la définition des besoins, le *sourcing*, le référencement des opérateurs, le suivi de l'exécution et l'évaluation des prestations des attributaires.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur a inscrit à son programme 2024 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aix-en-Provence pour les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettres du 9 avril 2024 de la présidente de la chambre adressées à Mme Sophie Joissains, ordonnateur en fonction, et à sa prédécesseure, Mme Maryse Joissains-Masini.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé aux ordonnateurs successifs. Des extraits ont également été transmis aux entités nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 20 février 2025 les observations définitives ci-après.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 Une population en augmentation et un revenu médian élevé

La commune d'Aix-en-Provence est située au pied de la montagne Sainte-Victoire, à trente kilomètres au nord de Marseille.

Sous-préfecture du département des Bouches-du-Rhône, elle en est la seconde ville par son peuplement, après Marseille : elle compte 150 641 habitants¹, soit une augmentation de 3 % par rapport au précédent contrôle².

En 50 ans, sa densité a progressé de 64 % au km², alors qu'elle est la 11^e plus vaste commune de France (186,1 km², dont 66,2 km² de surface boisée). Elle concentre plusieurs noyaux villageois - les Milles, Luynes, Puyricard, Célony, Couteron, Les Granettes – et des quartiers récents ou rénovés, comme La Duranne ou l'Encagnane.

Elle offre tous les services administratifs, éducatifs, médicaux, judiciaires et universitaires d'une ville de cette importance et se signale par l'organisation d'évènements culturels, sportifs et économiques à portée nationale et internationale³.

¹ Insee dernier recensement - Les populations légales millésimées 2021 entrants en vigueur le 1^{er} janvier 2024 - décret n° 2023-1256 du 26 décembre 2023.

² Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la commune, portant sur la période 2009-2015, a été publié le 21 juillet 2017.

³ Festival international d'art lyrique, biennale d'art, course Iron man, rencontres économiques, etc.

En 2021, le taux de pauvreté est de 15 %, similaire à la référence nationale (14,9 %), alors que le revenu médian annuel de 25 810 €⁴ lui est supérieur de 12 %. L'activité économique de la ville repose sur les métiers liés aux services divers, commerces et transports (62,2 %), ainsi que sur ceux relevant des administrations publiques et la santé (27,5 %), tandis que ceux de la construction et l'industrie ne représentent respectivement que 5,2 % et 4,7 %.

Les prix de l'immobilier présentent d'importantes disparités en fonction des quartiers de la commune, s'établissant de moins de 3 000 €/m² à plus de 10 000 €/m². De manière constante, Aix-en-Provence est classée parmi les 10 communes françaises dans lesquelles l'accès à la propriété immobilière est le plus cher.

Le territoire de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur compte 2 367 monuments historiques⁵, dont 30 % sont situés dans le département des Bouches-du-Rhône⁶.

Classés ou inscrits, protégés totalement ou partiellement, 152 de ces monuments historiques sont situés à Aix-en-Provence, ce qui porte l'ancienne capitale de Provence au troisième rang national⁷ des collectivités municipales accueillant le plus de patrimoine immobilier monumental. Elle est propriétaire de 50 d'entre eux⁸, dont une quinzaine d'édifices religieux, 10 hôtels particuliers et 10 fontaines. Sont également protégés, notamment, l'actuel hôtel de ville, le théâtre municipal, les locaux qui accueillent l'institut d'études politiques, un aqueduc, des vestiges et plusieurs pavillons et bastides.

1.2 Une collectivité intégrée à un vaste ensemble métropolitain

1.2.1 Les conseils de territoires de la métropole ont été supprimés en 2022

La communauté de communes du pays d'Aix, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé en 1994, a dans un premier temps associé la commune d'Aix-en-Provence et cinq autres communes⁹.

⁴ Le revenu disponible est le revenu après redistribution qui prend en compte le revenu initial, augmenté des prestations sociales reçues et diminué des impôts versés. C'est ce revenu disponible qui, divisé par le nombre d'unités de consommation (uc) permet d'évaluer le niveau de vie d'un ménage. La référence nationale est de 23 080 €.

⁵ 760 monuments classés, 1 450 monuments inscrits et 157 monuments mixtes.

⁶ Direction régionale des affaires culturelles, bilan d'activité 2023, pp.11 et s.

⁷ Paris compte 1 865 monuments historiques et Avignon 163.

⁸ La base Mérimée en dénombre 46. La commune indique que cette base omet de mentionner deux bâtiments : la tour de l'horloge et la fontaine de l'hôtel de Valori. Elle précise que deux biens figurant dans la base ne sont plus propriété de la commune : l'hôtel de Caumont et le palais de l'archevêché. L'inventaire communal comptabilise certains monuments plusieurs fois (chapelle du domaine du grand St-Jean, pavillon de Vendôme, ancien couvent des Bénédictines, ancien prieuré des hospitaliers de St-Jean-de-Malte) en raison d'un régime de protection mixte.

⁹ Les communes de Bouc-Bel-Air, Coudoux, Saint-Cannat, Venelles et Vitrolles.

Celle-ci a été transformée en communauté d'agglomération en 2001 suite à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Agrégeant progressivement une trentaine de communes, le périmètre de cet EPCI s'est étendu. À compter du 1^{er} janvier 2016, la commune a été rattachée à l'un des six conseils de territoire de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le conseil de territoire du « Pays d'Aix » a été présidé par Maryse Joissains-Masini jusqu'au mois de décembre 2021, date à laquelle Gérard Bramoullé, adjoint aux finances de la commune d'Aix-en-Provence, lui a succédé. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « Loi 3DS » a supprimé les conseils de territoire à compter du 1^{er} juillet 2022¹⁰.

Les ordonnateurs successifs de la commune ont régulièrement exprimé des réserves relatives aux orientations de la métropole perçues comme défavorables à la commune.

1.2.2 La commune est actionnaire majoritaire de plusieurs sociétés aux moyens communs

La commune est actionnaire majoritaire (52 %) de la société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix (SEMEPA). Cette société ne compte pas d'autre collectivité actionnaire.

Elle est également actionnaire majoritaire (58 %) de la société publique locale d'aménagement (SPLA) Pays d'Aix Territoire. Les autres communes actionnaires sont toutes membres de la métropole.

Ces deux sociétés interviennent sur l'ensemble du territoire métropolitain.

La commune d'Aix-en-Provence détient 55 % des actions de la société anonyme de construction et de gestion immobilière de la ville d'Aix-en-Provence (SACOGIVA), créée en 1958. Cette entreprise publique locale construit des logements et gère un parc d'un peu moins de 3 000 biens immobiliers.

Créée le 29 novembre 2021, la société publique locale Aix-Manosque-Val de Durance¹¹(SPL AMVD) s'est vu confier par la commune d'Aix-en-Provence, selon délibération du 21 juillet 2023, des études préalables à la mise en valeur des sites antiques de Grassi et des Thermes. La commune détient 50 % des actions de cette société.

Le 1^{er} adjoint au maire de la commune d'Aix-en-Provence a exercé les fonctions de président directeur général de ces quatre sociétés jusqu'à son décès, fin 2023.

¹⁰ La métropole d'Aix-Marseille-Provence est soumise aux dispositions des chapitres VII et VIII du Titre 1^{er} du livre du code général des collectivités territoriales (CGCT) consacré aux établissements de coopération intercommunale (articles L. 5210-1 et s. du CGCT).

¹¹ La commune de Manosque n'est pas membre de la métropole AMP.

La SEMEPA, la SPLA Pays d'Aix Territoires et la SPL AMVD partagent les mêmes locaux et le même personnel, par l'intermédiaire de l'association Équipement du pays d'Aix-groupement d'employeurs (EPAGE) – créée en 2012 par la SPLA Pays d'Aix Territoires et la SEMEPA.

La chambre observe que l'objet social de l'association EPAGE¹² ne prévoit pas que le groupement de personnels bénéficie à des entités tierces aux deux sociétés fondatrices. L'article 7 des statuts mis à jour le 28 juin 2024 prévoit l'admission de nouveaux adhérents. Toutefois, l'article 4 limite l'objet de l'association au fait de « *recruter et de mettre à la disposition de la SEMEPA et de la SPLA Pays d'Aix Territoires un ou plusieurs salariés et de réaliser des prestations répondant à leurs besoins* ».

Les rapports d'activité de l'ensemble de ces sociétés font l'objet d'une présentation annuelle au conseil municipal.

La SEMEPA est actionnaire à 100 % de la SAS VIAMCO, filiale créée le 22 juillet 2015, et dont l'objet, vaste, est de « *réaliser toute étude, toute opération de construction, de gestion immobilière ou d'exploitation de tout équipement, (...) et de réaliser toute prestation de service* ».

La délibération du 7 juin 2015 par laquelle la commune approuve la création de cette filiale présente la création de cette société comme motivée par un besoin de souplesse dans un contexte de crise économique. Toutefois, elle ne permet pas, par son imprécision, de garantir que cette société ne peut se substituer à la SEMEPA dans la réalisation de son objet. Les éléments portés à la connaissance du conseil sont silencieux sur la viabilité de l'entreprise et le contenu de ses projets.

1.3 L'insuffisante connaissance du patrimoine immobilier municipal est observée depuis 2017

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre observait que la commune ne disposait pas d'outils permettant d'assurer la gestion et le suivi de son patrimoine foncier et immobilier.

C'est dans ce contexte d'insuffisante connaissance, par les services municipaux, de l'étendue et des caractéristiques de son vaste patrimoine que l'État a transféré, à compter de 2009, la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques aux collectivités qui en sont propriétaires.

¹² JORF, 10 décembre 2011, p.5484.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE EST SAIN, MAIS LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT DOIT PROGRESSER

Durant la période 2018-2023, la commune d'Aix-en-Provence dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes. Ces deux derniers ont été créés suite à un conventionnement avec la métropole en dérogation aux dispositions de l'article L. 5218-2 du CGCT qui déterminent les compétences de cette dernière à compter du 1^{er} janvier 2018. Ils portent sur la gestion de l'eau et de l'assainissement et se sont substitués aux budgets annexes municipaux historiques, relatifs aux mêmes activités.

Les écritures comptables de fin d'année, qui contribuent à la fiabilité du résultat de clôture de la section de fonctionnement (rattachements, intérêts courus non échus), n'appellent pas d'observations particulières.

2.1 L'information financière est ponctuellement imprécise

2.1.1 Les réformes du cadre budgétaire et comptable ont été anticipées

Deux réformes modifient le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales. La première est intervenue en 2024 avec l'application de l'instruction budgétaire M57 rendant obligatoires l'adoption d'un règlement budgétaire financier (RBF) et l'apurement du compte 1069 « *Reprise 1997 sur les excédents capitalisés - Neutralisation de l'excédent des charges sur les produits* ». La seconde, programmée pour 2027, prévoit la généralisation du compte financier unique¹³ (CFU) à l'ensemble des budgets soumis aux instruction M57 ou M4.

La commune d'Aix-en-Provence a devancé ces dates en appliquant ces réformes dès l'exercice 2023.

2.1.1.1 Un règlement budgétaire et financier conforme

Conformément aux dispositions de l'article L. 5217-10-8 du CGCT, la commune a adopté son règlement budgétaire et financier le 20 janvier 2023.

Ce document rappelle les grands principes budgétaires et comptables et les règles fondamentales à respecter durant le cycle budgétaire. Il est complété de précisions sur les pratiques en matière budgétaire, portant notamment sur le calendrier budgétaire et le vote du budget par fonction.

¹³ L'article 205 de la loi de finances pour 2024 entérine cette mesure.

Le RBF initialement adopté a fait l'objet d'observations de la part des services préfectoraux sur la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) ainsi que sur les amortissements des frais d'étude. Deux corrections ont par conséquent été apportées, le 17 mars 2023 :

- la première, pour acter que les crédits de paiement (CP) non mandatés sont systématiquement annulés car ils ne peuvent pas faire l'objet de report et qu'ils sont obligatoirement inscrits en propositions nouvelles au budget (n+1) lorsqu'ils font l'objet d'un engagement juridique ;
- la seconde, pour prendre en compte la règle du *prorata temporis* pour le calcul de l'amortissement des frais d'étude non suivis de réalisation.

La chambre observe que la commune n'expose pas dans son règlement ses choix sur les processus comptables et financiers. Par exemple, elle ne précise pas si elle a toujours recours à la journée complémentaire, ni ne communique le seuil applicable aux rattachements de ses charges et de ses produits, se contentant de mentionner que « *la collectivité peut limiter ce rattachement à des opérations ayant une incidence significative sur le résultat de l'exercice à condition de conserver chaque année une méthode identique* ». Le RBF gagnerait à être précisé sur ces points.

2.1.1.2 Le suivi de l'apurement du compte 1069 doit être renforcé

La seconde obligation consécutive au passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 est l'apurement du compte 1069. En effet, ce compte disparaît du nouveau référentiel comptable¹⁴.

Par délibération n° 2022-363 du 13 décembre 2022, la commune d'Aix-en-Provence a fixé les modalités de son apurement. Avec un solde débiteur de 1 816 202,25 €, la ville a décidé d'étaler cet apurement sur 10 ans. Ainsi, le conseil municipal doit constater chaque année les minorations du solde d'exécution de la section d'investissement.

Les résultats arrêtés par le compte de gestion 2022, approuvé le 9 juin 2023, qui s'élevaient à 20 828 903,66 € en section de fonctionnement et à - 1 311 397,42 € en section d'investissement, n'ont pas été ajustés avant l'affectation du résultat. Par conséquent, le déficit d'exécution de l'investissement a été repris, à tort, sans révision, au budget supplémentaire 2023, approuvé en séance du 21 juillet 2023. La situation a été régularisée en défalquant deux années au solde d'exécution de la section d'investissement de 2023.

¹⁴ Compte non budgétaire créé en 1997 lors de la mise en place de l'instruction comptable M14 pour compenser l'impact du rattachement des charges, il avait été utilisé, par la suite, pour neutraliser les effets de la réforme des écritures budgétaires des intérêts courus non échus en 2006.

La commune a, par délibération n° 2022-363 du 13 décembre 2023, mis en place, à titre expérimental, le compte financier unique à partir de ses comptes 2023¹⁵. La disparition du compte administratif et du compte de gestion, documents distincts présentant respectivement les résultats d'un exercice comptable par l'ordonnateur et le comptable, rend plus difficile le contrôle de la discordance du solde d'exécution de la section d'investissement liée à l'apurement du compte 1069. Cette difficulté est aussi accentuée par la durée maximale choisie par la commune pour l'apurement.

La chambre observe par conséquent que la commune doit prêter une attention accrue à l'apurement effectif du compte 1069.

2.1.2 La justification des restes à réaliser est insuffisante

Tableau n° 1 : Les restes à réaliser de 2018-2023 (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes</i>	6 051 903	2 498 604	0	4 465 048	1 556 863	300 000
<i>Dépenses</i>	15 023 088	15 038 783	15 402 007	10 409 153	15 757 681	17 667 821
<i>Solde</i>	- 8 971 185	- 12 540 179	- 15 402 007	- 5 944 105	- 14 200 818	- 17 367 821

Source : Comptes administratifs 2018-2023 (informations générales – exécution du budget de l'exercice I B (page 7))

L'analyse des restes à réaliser porte sur les deux derniers exercices comptables clos (2022-2023). La collectivité a produit « une extraction des lignes budgétaires 2023 et 2024 » pour justifier l'état d'avancement des travaux subventionnés. Cet outil occulte les données relatives aux engagements juridiques des dépenses. Son examen a mis en évidence :

- en dépenses, certains crédits reportés ont été annulés dans leur intégralité l'année suivante par le biais de virements de crédits, sans être redéployés sur une autre nature comptable pour le même programme. Il s'agit notamment des travaux d'agencement pour les musées pour 489 034 € (compte 90314-21351), des réseaux de voirie pour l'échangeur du pont de l'Arc pour 214 750 € (compte 90845-2151), des subventions d'équipement pour des activités artistiques pour 250 000 € (compte 90311-20421). Au total, 1 M€ de reports 2022 ont été annulés en 2023 sur un total de 15,8 M€ (soit 6 %) ;
- des irrégularités comparables ont été constatées sur les reports 2023, mais elles sont moins importantes : 0,6 M€ sur 17,7 M€ (soit 3 %) ;
- la collectivité les explique par « des difficultés [qui] peuvent entraîner des retards d'exécution : imprévus techniques, nouvelles sollicitations de la DRAC, intempéries, appel d'offres infructueux etc.... » ;

¹⁵ La commune d'Aix-en-Provence remplissait les deux prérequis de la phase expérimentale à savoir l'adoption du référentiel M57 et la dématérialisation des documents budgétaires. Selon les renseignements pris auprès du comptable, seulement cinq communes de sa strate démographique ont adhéré à cette expérimentation.

- en recettes, des subventions d'équipement allouées par la métropole n'ont pas systématiquement fait l'objet de demande de versement au cours de l'exercice suivant l'attribution (par exemple, en 2022, 270 438 € de subvention reportée pour la végétalisation des cours d'écoles et, en 2023, 100 000 € reportés au titre de la voirie métropolitaine dans le cadre de l'aménagement du quartier Carcassonne). La commune n'a pas été en mesure d'en apporter une justification. S'agissant du report de crédits de la subvention de la métropole relative au projet de végétalisation des cours d'écoles, celui-ci n'est pas en cohérence avec le contrat communautaire pluriannuel de développement (CCPD¹⁶) établi en mai 2023 où seulement 95 000 € sont inscrits en 2023.

La chambre observe que la modification de certains reports de crédits par simples virements nuit à la transparence de l'information financière.

2.1.3 Les rapports d'orientations budgétaires méritent d'être plus complets

La commune d'Aix-en-Provence répond à l'obligation qui lui est faite de présenter un rapport d'orientations budgétaires (ROB) avant le vote de son budget primitif. Ce rapport doit apporter aux élus les informations utiles déterminées par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Les ROB proposés comptent une soixantaine de pages, comprenant la présentation des mesures nationales et de leurs impacts sur les finances communales, la répartition des compétences entre la ville et la métropole, non encore stabilisée et sa répercussion sur le budget de la ville. Une rétrospective financière et les orientations budgétaires du futur budget sont enfin proposées.

Bien que les rapports soient détaillés, certaines données manquent :

- s'agissant des mentions obligatoires relatives aux dépenses de personnel, le rapport se limite à la présentation de l'évolution du chapitre 012 « *Les charges de personnel* » sans précision sur ses composantes (les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées). De plus, la durée du temps de travail n'est pas évoquée. La commune décrit la structure de ses effectifs sans les dénombrer ;
- s'agissant des engagements pluriannuels, les prévisions des recettes ne sont pas chiffrées.

Ces éléments sont utiles à la qualité et à la transparence de l'information financière, qui doit être portée à la connaissance des élus et des citoyens.

La précision des ROB doit satisfaire l'obligation générale d'information des élus et constitue une formalité substantielle de régularité du budget primitif adopté par la commune.

Par conséquent, les ROB proposés par la commune méritent d'être complétés.

¹⁶ Cf. paragraphe 2.4.2.1 « les engagements de métropole prolongés jusqu'en 2025 »

2.1.4 Une lisibilité des prévisions budgétaires à améliorer

2.1.4.1 La précision de l'information relative à un budget voté par fonction

Lors de l'adoption de son règlement budgétaire et financier, la commune a confirmé son choix de voter le budget par fonctions¹⁷. Cet arbitrage traduit la volonté des élus de se prononcer à la lumière, notamment, de l'évolution des sommes consacrées aux différentes politiques publiques sectorielles¹⁸ menées par la commune.

Les notes de présentation qui accompagnent le vote du budget primitif et du compte administratif limitent toutefois aux charges de personnels et aux subventions la ventilation par chapitres fonctionnels des dépenses de fonctionnement. Le surplus est présenté par nature.

Lors de l'exécution budgétaire, le périmètre des chapitres fonctionnels n'est pas systématiquement respecté. Par exemple, deux factures d'électricité d'une valeur de 1,1 M€¹⁹ ont été payées dans leur intégralité au chapitre 920 « services généraux de l'administration publique locale » alors que plusieurs fonctions étaient concernées par cette dépense : la sécurité (poste de police municipale rue des minimes, refuge SPA du réaltor), l'enseignement (la cuisine centrale, sise château Lafarge), la culture (avec la cité du livre, le musée Granet, le conservatoire de musique ou encore la chapelle des pénitents blancs), et les interventions sociales (avec le centre social, sis Maréchal Juin). Le comptable public a exposé que son contrôle se limitait à l'exactitude de l'imputation comptable par nature. La commune soutient quant à elle qu'« *il n'est concevable de gérer l'ensemble des factures d'électricité des 800 sites communaux en ventilant par type de bâtiments. Pour cette raison, celles-ci sont liquidées à l'article 92020 en M14 et 93020 en M57* ». La chambre observe que s'il est admissible que certaines dépenses sont difficiles à ventiler par fonctions, celles-ci doivent toutefois être imputées aux services généraux des secteurs concernés²⁰.

La volonté de l'assemblée délibérante de voter le budget par fonction doit se traduire par une meilleure lisibilité des documents budgétaires et comptables, accompagnée d'un effort de précision sur l'imputation des dépenses.

2.1.4.2 Un recours limité à la procédure des AP/CP

En section d'investissement, les inscriptions budgétaires en dépenses d'équipement sont en moyenne de 76 M€ par an avec un taux de réalisation de 72 %, ce qui est satisfaisant. Les restes à réaliser s'élèvent à 20 %.

¹⁷ Le budget est présenté par nature ou par fonction, selon le mode retenu par l'assemblée délibérante. Lorsque le budget est voté par nature, il est assorti d'une présentation croisée par fonction ; lorsqu'il est voté par fonction, il est assorti d'une présentation croisée par nature.

¹⁸ Cf annexe 4.

¹⁹ Mandats n° 5051 et 5052.

²⁰ « Sécurité et salubrité publiques », « Enseignement – formation » ou encore « Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs ».

Tableau n° 2 : Les dépenses d'équipement de 2018-2023 (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)</i>	77 103 571	81 588 035	64 494 508	75 261 095	72 272 286	82 978 141	75 616 273
<i>Réalisations</i>	50 191 997	61 611 379	46 609 492	59 766 300	53 479 802	55 752 919	54 568 648
Taux de réalisation	65 %	76 %	72 %	79 %	74 %	67 %	72 %
<i>Restes à réaliser</i>	15 023 088	15 038 783	15 169 520	10 409 153	15 566 649	17 667 820	14 812 502
Part des RAR/ crédits ouverts	19 %	7 %	24 %	14 %	22 %	21 %	20 %

Source : Comptes administratifs 2018-2023 (présentation générale du budget –vue d'ensemble-fonctions II A1.2 (page 12))

Le dispositif de suivi des crédits en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), prévu à l'article L. 2311-3 du CGCT, ne revêt pas un caractère obligatoire. Il concourt à une meilleure lisibilité de l'effort financier d'une opération pluriannuelle en limitant les inscriptions budgétaires aux seules dépenses susceptibles d'être réglées au cours de l'exercice. Elle allège les crédits reportés : les crédits non consommés sont annulés en fin d'année. Le montant total de l'opération pluriannuelle est rappelé au gestionnaire de l'autorisation de programme, qui en fixe la limite supérieure.

Depuis 2021, la commune d'Aix-en-Provence suit trois opérations pluriannuelles en AP/CP. Il s'agit de :

- la rénovation du parc Jourdan d'une valeur initiale de 2 M€ sur trois ans (2021-2023) ;
- la restauration des sols et de la fontaine de la place d'Albertas d'une valeur initiale de 0,8 M€ sur deux ans (2021-2022) ;
- la végétalisation des cours des écoles d'une valeur initiale de 5 M€ sur cinq ans (2021-2025).

Ces trois opérations ne constituent ni dans leur durée de réalisation, ni par leur volume financier, une contrainte majeure pour la collectivité. Néanmoins, le suivi par AP/CP a permis de mettre en exergue des problèmes de définition des besoins et de gestion des délais de réalisation.

Ainsi, pour la rénovation du parc Jourdan, seules les études, d'un montant de 53 634,59 €, ont été payées fin 2023. Aucun crédit de paiement n'a été inscrit en 2024. L'essentiel des crédits est reporté en 2025²¹, prolongeant de deux ans supplémentaires, sans explication, les délais de réalisation.

L'enveloppe de la restauration des sols et de la fontaine de la place d'Albertas a été augmentée chaque année, pour atteindre 1,1 M€, soit une augmentation de 44 %. Les délais de réalisation ont été allongés jusqu'en 2025.

La commune démontre sa capacité à assurer un taux de réalisation élevé de ses inscriptions en dépenses d'équipement. Le recours à la gestion en AP/CP se révèle, en revanche, limité et moins satisfaisant.

²¹ Délibération n° 2024-4 du 9 février 2024.

2.1.4.3 Les besoins d'investissement sont faiblement identifiés

Un plan pluriannuel d'investissement (PPI) a vocation à dresser la liste de l'ensemble des projets programmés par une collectivité. À chaque projet est associé un financement et une temporalité.

La base informatique des réalisations en dépenses, présentée comme support de la programmation des investissements avant 2024, ne répond ni au même objectif, ni à la même définition. La direction générale « finance, économie juridique et commande publique » a diffusé le 1^{er} juillet 2024 un tableau de bord intitulé « *météo finances - vue complète ville - Exercice 2024* ». Un tableau intitulé « *projets PPI – suivi dépenses/recettes d'investissement principales opérations* » y est présenté. La notion de PPI est par conséquent mal appréhendée dans certains supports municipaux.

La commune n'a pas été en mesure de produire de PPI à la chambre couvrant la période sous revue. La capacité de la collectivité à respecter une programmation pluriannuelle de son investissement n'a, dès lors, pu être évaluée. Un document répondant aux critères de définition d'un PPI a été communiqué au mois d'octobre 2024, pour la programmation des investissements 2025-2027.

Le patrimoine immobilier de la commune est composé de près de 600 bâtiments répartis sur 360 sites. La commune ne dispose pas de schéma directeur global de rénovation et d'entretien de son patrimoine immobilier (SDI).

Un tel outil doit servir une gestion dynamique du patrimoine, pour accroître la performance de gestion et dégager des marges de manœuvres. Il s'agit de s'y adosser pour gérer les actifs immobiliers en les maintenant en bon état, améliorer leur qualité d'usage, rationaliser leur occupation en la faisant évoluer en fonction des besoins, renforcer les performances énergétiques et maîtriser le coût global des équipements. Le SDI doit notamment recenser l'état réglementaire, technique, financier, juridique des biens, ainsi que leurs usages.

À titre d'exemple, ce support permet à la commune de s'assurer de sa mise en conformité avec le décret Éco-énergie tertiaire du 23 juillet 2019 qui vise une diminution de 40 % des dépenses d'énergie pour 2039 par rapport à une année de référence choisie entre 2010 et 2020, pour les occupants et propriétaires de surfaces supérieures à 1 000 m².

Engagée en 2020, la constitution d'un système d'information patrimonial a pour ambition, grâce à la méthode du « *building information model* », de recenser l'intégralité du patrimoine bâti, représenter l'ensemble de son cycle de vie, programmer et évaluer les interventions nécessaires à son entretien. Ce travail ne sera pas achevé avant 2026.

La chambre observe que l'absence de schéma directeur immobilier articulé à un plan pluriannuel d'investissement nuit à la lisibilité de la programmation pluriannuelle de l'investissement de la commune.

Recommandation n° 1. : Élaborer un schéma directeur immobilier.
--

2.2 La fiabilité des comptes de bilan est insuffisante

2.2.1 L'image du patrimoine demeure incomplète

2.2.1.1 L'ordonnateur doit tenir un inventaire complet

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre.

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre relevait, en 2017, que la commune d'Aix-en-Provence ne disposait pas de logiciels ou d'outils informatiques de suivi de son patrimoine foncier et immobilier. Or, une connaissance précise du patrimoine communal est un préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion patrimoniale.

La situation a cependant peu évolué en huit ans. Un système d'information patrimonial est désormais dédié à l'inventaire des bâtiments et propose des informations relatives à la dénomination, la localisation et la surface des biens. Toutefois, en cours de déploiement, il n'intègre pas à ce jour leur niveau d'entretien.

S'agissant des véhicules, les outils de suivi ne mentionnent que leur affectation. Aucune information relative à leur kilométrage, à leur calendrier de révision, ou aux réparations effectuées n'est proposée. Des informations essentielles à la détermination de la valeur des biens inventoriés sont par conséquent manquantes.

La collectivité n'a pas été en mesure de communiquer un inventaire complet et global, préférant transmettre les états de l'actif global et détaillé du comptable en lieu et place de l'inventaire physique que doit tenir l'ordonnateur.

Des documents présentés comme autant d'inventaires sectoriels, constitués par les services gestionnaires (bâtiments, infrastructures, informatique, garage, musées, sport) ont été transmis. Toutefois, ces supports ne mentionnent pas la valeur des biens. En outre, leur rapprochement avec l'état d'actif détaillé du comptable met en lumière des divergences significatives. À titre d'exemple, s'agissant du parc de véhicules, le compte 2182x « *Matériel de transports* » du bilan recense des véhicules anciens pour une valeur nette comptable minimum de 3,7 M€, ce qui apparaît incohérent. La direction des finances de la commune expose qu'elle ne procède à la sortie de l'actif que lorsqu'elle est informée de la réforme des véhicules par le service gestionnaire : la commune est dépourvue de pilotage centralisé de son inventaire.

Le précédent rapport de la chambre décrivait une sous-évaluation du patrimoine aixois qui n'intégrait pas des biens issus de 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 visés (près de 97 M€), et ainsi que l'ordonnateur en convenait alors, des régularisations devaient être entreprises dans les meilleurs délais. Or, ce patrimoine n'est toujours pas intégré à l'actif. La collectivité expose que cette irrégularité ne lui est pas imputable, au motif que les écritures afférentes à ces retours d'équipement ne peuvent être réalisées sans les procès-verbaux²² de transferts de la métropole Aix-Marseille-Provence. La commune ne justifie pas avoir sensibilisé la métropole à cette difficulté.

Les transferts de compétences et restitutions, intervenus entre la commune et la métropole depuis 2018, ont également entraîné une modification de l'affectation de biens à l'actif. La commune n'a pas été en mesure de communiquer les procès-verbaux dont la formalisation lui revient. Seules deux délibérations du 13 décembre 2018 ont approuvé le transfert de l'actif et du passif des compétences relatives à la gestion de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées.

S'agissant de la comptabilisation des travaux en cours, les prescriptions de l'instruction M57 prévoient qu'« *une attention particulière doit être portée sur le compte 23 concerné. Il doit être en correspondance avec le compte 21 définitif, lors de la mise en service de l'actif* ». Ainsi, la commune doit veiller à l'apurement régulier des comptes 23²³ « immobilisations en cours ». La chambre observe que la collectivité a intégré régulièrement des travaux en cours en immobilisations dès leur réception pour une valeur totale de 2,4 M€ entre 2018 et 2023. Toutefois, le solde débiteur du compte 2315 demeure significatif au terme de l'exercice 2023 (63 M€).

En effet, l'une des opérations restant au compte 2315 est l'aménagement de la ZAC Sextius-Mirabeau. Initiée en 1990 et confiée à la SEMEPA avec une phase d'études d'une durée de 10 ans, son programme a été modifié à plusieurs reprises. La concession a été prorogée jusqu'en 2018. Par délibération du conseil municipal du 25 novembre 2019, quitus a été donné au concessionnaire avec le reversement du solde positif de l'opération de 5,5 M€ à sa clôture²⁴. Pour encaisser cette somme au compte 2315, l'adjoint délégué à l'exécution du budget a exposé, selon certificat administratif non daté, que l'impossibilité d'identifier avec précision les valeurs comptables des immobilisations à intégrer en comptes d'actifs définitifs justifiait que « *les avances [soient] intégrées annuellement et intégralement au compte 2315* ».

²² Les procès-verbaux de mise à disposition doivent être nécessairement établis contradictoirement entre les parties concernées. Ils doivent préciser la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci, pour permettre au comptable public d'acter, en comptabilité, le transfert des biens par des écritures d'ordre non budgétaires. D'une part en réaffectant la valeur initiale du bien au compte approprié 2423 « *Mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences de l'EPCI* » et d'autre part en soldant les comptes (amortissements, subventions, emprunts), ayant soit contribué à son financement soit constatés sa dépréciation, par le débit du compte 2492 « *Droits du remettant – Mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences* ». Lors de la restitution de la compétence, le comptable procède aux écritures inverses.

²³ Ils se limitent à cinq comptes. Pour les travaux en cours, il s'agit du 2313 « *Constructions* », du 2315 « *Installations, matériel et outillage techniques* » et du 2318 « *Autres immobilisations corporelles* ». Pour les avances, sont concernés le compte 237 « *Avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles* » et le compte 238 « *Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles* ».

²⁴ Ce solde s'expliquait par la suppression du programme des trois aménagements : le pont d'Anthoine, le trottoir de l'avenue des Belges et le rond-point de la Rotonde.

Ainsi, la commune n'a mobilisé que le compte 2315 durant tous les travaux d'aménagement de la ZAC Sextius-Mirabeau alors que des constructions ont été réalisées (la poste, l'office du tourisme et le conservatoire de musique, d'un coût total de 37 M€), si bien qu'un autre compte aurait dû être mouvementé. Malgré le quitus donné au mandataire en 2019 et la suppression de la ZAC en 2021, la commune n'a pas intégré et ventilé les équipements à leur exacte imputation à l'actif. Le comptable identifie encore la somme 54 382 009,52 € pour cette opération au débit du compte 2315. Il convient, en outre, de noter que le solde inscrit à ce compte diverge de celui arrêté au bilan de l'opération (55 951 722,40 €).

Une nouvelle convention d'aménagement, intégrant la reprise des travaux d'aménagement du pont d'Anthoine, a été confiée à la SPLA Pays d'Aix Territoires en 2019. Initialement d'une durée de quatre ans, la convention a été prorogée jusqu'au 25 novembre 2024, selon avenant du 25 septembre 2023. Pour cette opération, les écritures passées sont soit des avances comptabilisées au compte 238 pour un montant total de 5 989 459,16 €, soit des travaux d'infrastructure au compte 2315 pour 3 010 140,84 €, pour un coût total de près de 9 M€. La commune devra veiller à l'intégration des biens à l'actif de la commune lors de l'approbation prochaine du bilan en conseil municipal.

La chambre observe que la commune éprouve des difficultés à connaître son patrimoine en l'absence de suivi, de mises à jour, d'inventaire complet et d'actualisation de la traduction comptable de son actif.

Recommandation n° 2. : Tenir un inventaire physique complet et actualisé.

2.2.1.2 Les amortissements doivent être corrigés et complétés

La commune d'Aix-en-Provence a débuté l'amortissement de ses biens en 1997, lors de la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M14²⁵.

La nomenclature M57 pose le principe de l'amortissement des immobilisations au *prorata temporis*. La commune a ainsi, selon délibération du 13 décembre 2022, adapté ses modalités d'amortissement. L'exposé des motifs de la délibération et le RBF²⁶ soutient que cette évolution est « *sans conséquence sur le périmètre d'amortissement et de neutralisation des dotations aux amortissements défini par l'article R. 2321-1 du CGCT* ».

La collectivité a toutefois dû délibérer, les 9 juin 2023 et 13 décembre 2023, pour ajouter à sa liste de biens amortissables les dépenses postérieures aux acquisitions sur biens historiques et culturels, immobiliers (compte 21612) et mobiliers (compte 21622), devenus amortissables, et régulariser leur situation en comptabilisant 5,7 M€ d'amortissements par une écriture d'ordre non budgétaire.

²⁵ Article R. 2321-1 du CGCT.

²⁶ Règlement budgétaire et financier adopté le 20 janvier 2023, p.41.

La délibération du conseil municipal du 9 juin 2023 a également élargi la liste aux « Immeubles privés et immeubles de rapport » (compte 2132 notamment). Ces biens étaient cependant déjà amortissables sous le référentiel M14 en passant des écritures sur les comptes 2114 et 2142. Ceux-ci n'ont pas été mouvementés jusqu'en 2022, année durant laquelle la commune a, néanmoins, perçu des loyers²⁷. La collectivité explique ces erreurs d'imputation par le fait que ces biens sont devenus productifs de revenus postérieurement à leur acquisition ou leur aménagement.

La chambre observe que la commune doit s'assurer de l'exacte affectation des immeubles remplissant les caractéristiques d'immeubles de rapport et procéder à leur amortissement. Plus largement, en l'absence d'un inventaire précis des biens amortissables, la commune ne peut proposer des écritures d'amortissement complètes et, par suite, sincères au sens comptable.

2.2.2 Une évaluation des risques à améliorer

2.2.2.1 Une méthodologie du provisionnement pour risque peu lisible

Par délibération du 6 mars 2006, la commune d'Aix-en-Provence a opté pour le régime budgétaire des provisions.

Tableau n° 3 : État des provisions pour risque de la commune d'Aix-en-Provence de 2018 à 2023 (en €)

<i>Nature</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>15182 Autres prov. pour risque</i>						
<i>Constitution</i>	693 549					
<i>Reprise</i>						

Source : Balances des comptes de 2018 à 2023.

En 2018, la commune a provisionné le risque lié à la résiliation de deux délégations de service public conclues avec la SEMEPA relatives à l'exploitation de huit parkings, à hauteur de 693 549 € au compte 15182 « *Autres provisions pour risque* ». La convention du 9 juin 2016, liant la commune à la SEMEPA, prévoyait en effet « *les conditions de prise de possession par anticipation des ouvrages par la SEMEPA, et en particulier le versement à la commune d'une redevance mensuelle de 100 000 € HT (120 000 € TTC) pour occupation de son domaine privé. Cette redevance a été perçue par la commune à compter de juillet 2016 et jusqu'au 17 janvier 2017, pour un montant total HT de 693 548,39 €* ». Par délibération du 19 juillet 2024, la collectivité a pris acte de l'arrêt de la cour administrative d'appel du 15 juillet 2020 rejetant les prétentions visant l'annulation de la convention du 9 juin 2016. Considérant le risque comme écarté, la collectivité a procédé à la reprise de la provision.

²⁷ Des loyers ont notamment été perçus au titre d'un centre de froid au champ de foire (141 000 €), de l'Hôtel de Boadès (occupé par la métropole (100 000 €) et par la banque HSBC (95 000 €)), du Pavillon Gauffredy pour le conseil des Prud'hommes (93 000 €) ou encore pour la mise à bail de l'aire de stationnement de la Pioline (60 000 €).

La chambre observe qu'il s'agit de la seule provision pour risque constituée par la commune, malgré une exposition à différents contentieux.

À titre d'exemple, des commerçants ont réclamé des dommages à hauteur de 1 032 574 €²⁸ suite aux travaux de réhabilitation des places Verdun, Madeleine et Prêcheurs, conduits de 2016 à 2020 suivant le secteur, pour des requêtes qui se sont échelonnées entre 2020 et 2022. La commune a réglé des indemnisations à hauteur de 391 111 €²⁹.

Lors du transfert à la métropole Aix-en-Provence de la compétence relative au plan local d'urbanisme en 2018, la commune faisait l'objet de sept contentieux en cours, consécutifs à l'exercice de son droit de préemption pour une valeur totale de 244 200 €.

En 2021, le conseil de prud'hommes a condamné la commune au versement de la somme totale de 75 649 € pour le licenciement abusif d'un agent en 2015.

Le 21 janvier 2022, la commune a réglé, par mandat n° 525, la somme de 48 197,25 € à la caisse des règlements pécuniaires avocats (CARPA) avec comme pièce jointe le jugement correctionnel du 16 septembre 2021. Elle explique ce règlement du fait « *de la protection fonctionnelle* ». Dans ce cadre, bien que n'intervenant pas à la procédure, elle est « *tenue de verser à ses agents les condamnations à des dommages et intérêts qui seraient prononcées à l'encontre de l'auteur des faits lorsque celui-ci est défaillant* ». La commune n'a pas émis de titre de recettes à l'encontre du débiteur et propose de rectifier cette anomalie. Pour l'ensemble de ces contentieux, aucun provisionnement n'a été inscrit.

La chambre observe également le défaut de provision au compte 154x pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur le compte épargne temps par l'ensemble des personnels. Ce provisionnement est facultatif. Au regard des effectifs de la commune, le choix de ne pas y recourir doit toutefois découler d'une méthodologie lisible.

Les capacités financières de la commune lui permettent d'affronter un risque financier significatif. Toutefois, la commune doit être en mesure de justifier d'une procédure d'évaluation du risque afin que ses arbitrages en matière de provisionnement pour risque, notamment contentieux, traduisent une image fidèle de sa situation financière et comptable.

La chambre observe que le provisionnement pour dépréciation des comptes de tiers est respecté.

2.2.2.2 Le contrôle interne des régies doit progresser

En 2022, la commune d'Aix-en-Provence comptait une douzaine de régies de recettes. Les cinq principales portent sur :

- la gestion d'espace public, pour 4,5 M€ ;
- le stationnement payant, pour 1,5 M€ ;
- l'état civil, pour 1,3 M€ ;

²⁸ La SARL Boucherie du palis demandait 583 919 €, le bijoutier Bellini et le comptoir régional d'achat de métaux précieux 341 006 € et la maroquinerie Stimplin 107 649 €.

²⁹ Mandats n° 10901, 14232 et 15229 de 2023.

- la direction des affaires scolaires et périscolaires, pour 0,6 M€ ;
- la direction des musées, pour 0,6 M€.

Elles ont toutes été contrôlées par le poste comptable ou par la mission « *risques audit* » de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) entre 2018 et 2023.

Le dernier procès-verbal de vérification de la régie de gestion de l'espace public date du 14 février 2020³⁰. Il pointe un défaut majeur du logiciel métier utilisé par la régie, dont la fonction se limite à l'enregistrement des sommes perçues, et non à celui des sommes attendues et non encaissées. Le suivi des impayés est décrit comme effectué sur simple cahier. Cette anomalie a été également signalée s'agissant de la régie de l'état civil lors du contrôle du 13 avril 2023. La chambre observe que des outils internes permettent désormais de distinguer les sommes encaissées de celles attendues. Une édition du journal des impayés est possible. La collectivité souligne qu'en cas de relance infructueuse et après un « *délai réglementaire* », la régie transmet le dossier au service ressources, pour l'émission du titre de recettes à l'encontre du redevable.

Le contrôle du 13 avril 2023 de la régie du stationnement payant a mis en évidence le fait que, préalablement à leur remise en banque, les collecteurs du numéraire des parcmètres ne comptaient ni ne confrontaient les fonds collectés avec les tickets de sortie des horodateurs. Le comptable rappelait que cette régie avait aussi l'obligation de recouvrer, conformément à l'article 2 de l'arrêté n° 1107 du 7 juillet 2011, les droits d'occupation du domaine public (travaux, déménagement ...) ayant au préalable fait l'objet d'une autorisation de voirie délivrée par les services communaux. Il constatait que très peu de factures étaient émises, malgré des signalements répétés à l'ordonnateur en 2017, 2019 et 2021, la collectivité admettant un défaut de recouvrement des occupations temporaires du domaine public (OTDP). Depuis, la gestion de cette régie a été centralisée et confiée à la direction gestion de la voirie. La commune n'a cependant pas apporté, à ce jour, de solution au défaut de comptage des recettes des horodateurs.

S'agissant de la régie des activités périscolaires, le contrôle du 2 février 2023 réalisé par le comptable public reprochait un défaut d'explication des annulations constatées, de même que des irrégularités en matière d'habilitations. L'audit du 16 décembre 2021 de la régie des musées mentionnait un manque d'actualisation, au moins annuelle, de l'inventaire des marchandises détenues et proposées à la vente. Ces deux difficultés ont été résolues.

La collectivité mentionne des perspectives d'évolution globale grâce au déploiement du module comptable « *Régies.net* » de l'application « *Astre gestion financière* ». Cependant, la commune ne propose pas de délai de mise en application pour ses cinq plus importantes régies.

La chambre observe que la commune doit améliorer la fiabilité du fonctionnement de ses régies et formaliser des procédures de contrôle interne. Il appartient également à la commune d'organiser les contrôles prévus à l'article R. 1617-17 du CGCT, qui dispose que les régisseurs de recettes, d'avances, de recettes et d'avances, de même que les régisseurs intérimaires et les mandataires, sont soumis aux contrôles de l'ordonnateur.

Recommandation n° 3. : Formaliser et exécuter une procédure de contrôle interne des régies, et réaliser les contrôles de l'article R. 1617-17 du CGCT.

³⁰ Presque quatre ans sans contrôle pour la régie la plus importante de la collectivité.

2.3 La situation financière est globalement saine

2.3.1 Une évolution des produits de gestion comparable à l'évolution de l'inflation

De 2018 à 2023, les produits de gestion ont progressé de 195,6 M€ à 218,8 M€. Cette dynamique de près de 12 % est comparable à l'évolution de l'inflation. Elle repose uniquement sur la fiscalité directe ou reversée à la collectivité : les autres ressources d'exploitation et institutionnelles déclinent.

Le produit des impôts locaux a connu une hausse de 20 M€ sur la période, passant de 83,7 M€ à 103,7 M€. Les compensations directes de taxe d'habitation ont pris fin en 2021. Ces dernières sont désormais intégrées dans le produit de substitution ajusté par le coefficient correcteur³¹ appliqué à la taxe foncière. Parallèlement, les bases fiscales de la taxe foncière ont été diminuées, du fait de l'exonération de 50 % du foncier bâti des bâtiments industriels.

Tableau n° 4 : Évolution des impôts locaux (en millions d'€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Prév. 2024
Produit relatif à la TH	43,6	45,0	45,2	50,0	52,0	57,7	58,9
Dont impôt perçu	43,6	45,0	45,2	3,4	3,3	5,9	4,9
Dont produit de substitution	0,0	0,0	0,0	35,0	36,5	38,8	40,4
Dont coefficient correcteur	0,0	0,0	0,0	11,6	12,2	13,0	13,6
Produit relatif à la TF	39,4	40,3	41,4	41,3	43,0	45,8	47,6
Dont impôt perçu	39,4	40,3	41,4	41,3	43,0	45,8	47,6
Total	83,0	85,3	86,6	91,3	95,0	103,5	106,5
Lissage	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	n.c.
Rôles supplémentaires	0,6	0,7	0,5	0,5	0,4	0,2	n.c.
Total général	83,7	86,1	87,1	91,8	95,4	103,7	106,5
Comptes 7311x	83,7	86,1	87,1	91,8	95,4	103,7	n.c.
Évolution de 2023-2018						20,0	

Source : États fiscaux n° 1288 avec la réaffectation de la part départementale et du coefficient correcteur eu égard à sa réforme de la TH.

Le pouvoir de l'assemblée délibérante en matière de fixation des taux des impôts locaux s'est trouvé amoindri par la réforme de la taxe d'habitation et l'introduction du coefficient correcteur positif pour les communes dites « sous-compensées ». Le produit résultant de ce coefficient correcteur suit l'évolution des bases fiscales mais pas celle du taux d'imposition révisé. Pour la commune d'Aix-en-Provence, avec un ajustement de 13,5 M€ sur un produit total attendu de 106,5 M€, cela représente une limitation, en matière d'autonomie fiscale, de près de 13 %.

³¹ Le produit de substitution correspondant à la part départementale de la taxe foncière au taux de 15,05 %. Le coefficient correcteur permet un ajustement à la hausse ou la baisse pour atteindre le produit de la taxe habitation perçue précédemment.

Toutefois, les taux des impôts locaux demeurent inchangés depuis 1996. Ils sont de 18,94 % pour la taxe d'habitation des résidences secondaires sans majoration, de 17,64 % pour la taxe du foncier bâti auquel s'ajoute le taux départemental de 15,05 %, et de 12,37 % pour la taxe du foncier non bâti. Les deux plus importants - taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti - sont de sept points inférieurs aux taux moyens des communes de la même strate démographique³². Les bases fiscales par habitant sont, en revanche, supérieures de 10 %³³ aux taux moyens des communes comparables.

La hausse des produits issus de la taxe d'habitation et des fonciers bâti ou non bâti résulte des revalorisations forfaitaires (56 %) et physiques (25 %) des bases fiscales auxquelles s'ajoutent les compensations des exonérations de la taxe d'habitation dans les bases fiscales (19 %).

Une partie de cette fiscalité locale est reversée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, en lien avec le non-respect des obligations de la commune en matière de logement social³⁴. De l'ordre de 600 000 € (sauf en 2020³⁵), ce versement s'est réduit en 2023 du fait de la création de 1 000 logements sociaux supplémentaires (situation constatée au 1^{er} janvier 2022). Il s'élève désormais à 254 500 €.

S'agissant des autres ressources fiscales nettes de restitution, leur hausse a été de 5,2 M€, passant de 20 M€ à 25,2 M€. Elles sont constituées principalement des droits de mutation, de la taxe sur la consommation finale d'électricité, de la taxe de séjour³⁶ et du prélèvement sur les produits des jeux³⁷. Corrélés au contexte économique, leurs produits se sont contractés de 1,2 à 3,7 M€ durant la crise sanitaire. En 2023, ils sont de nouveau en régression de 0,9 M€, dans un contexte d'inflation et de taux d'intérêts élevés.

³² En 2022, les taux de la commune d'Aix-en-Provence étaient respectivement de 18,94 % et de 32,69 % pour les taxes d'habitation et de foncier bâti tandis que ceux de sa strate démographique étaient de 25,93 % et 40,21 %.

³³ En 2022, les bases nettes imposées par habitant de la commune d'Aix-en-Provence étaient respectivement de 116 € et de 1 633 € pour les taxes d'habitation et de foncier bâti tandis que celles de sa strate démographique étaient de 106 € et 1 475 €.

³⁴ Article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, dite « Loi SRU ».

³⁵ L'année 2020 a été une année exceptionnelle où les dépenses déductibles de 1 139 000 €, ont été supérieures à la pénalité brute de 1 129 660,73 € en raison d'engagements en faveur de 296 logements sociaux étudiants dans le cadre de l'opération « plan campus » situé sur le site de la Pauliane.

³⁶ La taxe de séjour est composée d'une part communale, de deux taxes additionnelles départementale et régionale respectivement de 10 % et 34 % pour le secteur. Les taux fixés par la commune d'Aix-en-Provence varient selon la catégorie d'hébergement entre 0,20 € et 4,00 € à partir de 2023. Le produit communal est intégralement reversé à l'office du tourisme.

³⁷ La commune perçoit deux types de prélèvements sur les produits des jeux : d'abord la part au titre du cahier des charges comptabilisée en que fiscalité locale directe et ensuite la part reversée par l'État au titre du siège social du casino. De 2018-2020, la commune a imputé ces deux recettes, à tort, au même compte de fiscalité directe 7364 « Prélèvement sur les produits des jeux ». Une correction a été apportée pour une meilleure lecture de l'évolution de la fiscalité reversée.

La fiscalité reversée progresse de 1,4 M€, passant de 49,8 M€ à 51,2 M€, en raison notamment d'une augmentation de l'attribution de compensation (AC) de 0,6 M€ et de la création d'une dotation de solidarité urbaine de 0,6 M€. S'agissant de l'AC, elle a évolué dès 2019 sous l'effet de la restitution par la métropole du coût de transfert de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)³⁸ ainsi que de l'activation de la clause de revoyure pour l'évaluation de la compétence « plan local d'urbanisme »³⁹. En 2023, la compensation du retour de compétences⁴⁰ métropolitaines à la collectivité, le transfert de la voirie utilisée par les transports collectifs en site propre et la création d'une attribution d'investissement versée à la métropole expliquent cette évolution.

Dans son avis financier « *sur les relations financières entre la métropole Aix-Marseille-Provence et ses communes membres* » du 27 juin 2022, la chambre a observé, s'agissant de surévaluation du niveau des attributions de compensation versées aux communes, que cette majoration avait été plus élevée pour Aix-en-Provence : 194 € par habitant⁴¹ contre 94 € en moyenne à l'échelon intercommunal.

La commune d'Aix-en-Provence bénéficie d'une dotation du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, dont la vocation est de lisser les inégalités entre les territoires. La réforme de la taxe d'habitation a modifié les paramètres d'éligibilité : la métropole, précédemment bénéficiaire, est devenue contributrice. Par conséquent, cette dernière sort progressivement du dispositif, entraînant un recul de la part revenant aux communes membres. Pour Aix-en-Provence⁴², la différence s'établit à 0,5 M€ par rapport à 2018. Elle est compensée par le reversement de la fiscalité sur les jeux, en application des dispositions de l'article L. 2333-55 du CGCT⁴³.

Les ressources d'exploitation, qui incluent désormais les produits exceptionnels, sont en recul de 1,3 M€ sur la période, passant de 23,5 M€ à 22,2 M€. En 2018, des écritures ont permis l'intégration à l'actif de la commune, à hauteur de 3,5 M€⁴⁴, de deux dations foncières et d'une acquisition auprès de la société du canal de Provence (SCP). En excluant les produits exceptionnels⁴⁵, ces ressources ont progressé plus vite que l'inflation, passant de 16,4 M€ à 19,5 M€, malgré un repli durant la crise sanitaire. Les ressources issues des produits des services et du domaine restent inférieures à celles des communes comparables, de l'ordre de 20 % selon les dernières données de la DGFIP.

³⁸ Le retour financier est de 236 976 €.

³⁹ La correction approuvée est de 90 445 €.

⁴⁰ Il s'agit de compétences de la défense extérieure contre l'incendie, des réseaux de chaleur, de deux parcs de stationnement et de certaines voiries.

⁴¹ Soit 23 997 270 €.

⁴² La commune d'Aix-en-Provence est devenue bénéficiaire à ce fonds à partir de 2017, après la fusion des six établissements publics de coopération intercommunale créant la métropole. Elle a perçu, en moyenne 1,9 M€ entre 2018 et 2022.

⁴³ L'article L. 2333-55 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'« *il est reversé à chaque commune, siège d'un casino régi par la loi du 15 juin 1907, 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement* ».

⁴⁴ En 2018, titres n° 729 de 1 560 000 € et n°1162 de 1 910 000 €. Ils n'ont pas généré d'encaissements effectifs.

⁴⁵ En plus des écritures liées à l'intégration, il convient de relever aussi le titre n° 814 de 875 911,87 € permettant l'apurement des rattachements.

Les ressources institutionnelles ont diminué de 1,9 M€ entre 2018 et 2023, passant de 18,7 M€ à 16,8 M€. Cette dégradation est principalement la conséquence de la nouvelle affectation, depuis 2021, des compensations, par l'État, des exonérations de la taxe d'habitation en fiscalité locale directe. La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement a diminué de 0,9 M€ en raison du prélèvement opéré pour assurer le financement des dotations de péréquation à destination des communes défavorisées. Le mécanisme d'écrêtement a été momentanément suspendu en 2023, permettant un abondement de 0,3 M€ lors de cet exercice.

La chambre observe que les marges de manœuvre fiscales de la commune n'ont pas été utilisées pour contribuer à la progression des produits de la commune constatée sur la période.

2.3.2 L'évolution des charges de gestion est contenue

Entre 2018 et 2023, les charges de gestion sont passées de 173,2 M€ à 193,1 M€. Cette progression est similaire à celle des produits. L'envolée des coûts des fluides a été, en partie, compensée par la maîtrise des autres charges courantes.

Le chapitre des charges à caractère général a augmenté de 34 % (soit plus 12 M€). Les trois quarts de cette augmentation sont la conséquence de l'envolée des dépenses de fluides, qui sont passées de 8,5 M€ à 17,6 M€.

Dans son rapport d'analyse du compte financier unique 2023, la commune explique cette hausse par l'évolution des tarifs issus du renouvellement du contrat de fourniture d'électricité et de gaz naturel dans le cadre d'un groupement de commande dont le syndicat mixte d'énergie des Bouches-du-Rhône (TE-SMED13) était le coordonnateur. Les tarifs du gaz ont triplé et ceux de la fourniture d'électricité ont augmenté, entre 35 % et 48 % selon la puissance garantie, malgré les mesures gouvernementales d'accompagnement⁴⁶ limitant le poids des factures telles que l'amortisseur d'électricité⁴⁷ et la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), appliquée depuis le 1^{er} février 2022⁴⁸. La charge a été toutefois réduite en raison d'un hiver relativement clément et de la gestion active d'un plan de sobriété⁴⁹ énergétique des bâtiments municipaux. Les consommations de 2023 ont été diminuées par rapport à l'année précédente, de 12,5 % pour le gaz et de 3,5 % pour l'électricité.

⁴⁶ À titre indicatif, la commune a été exclue de l'aide directe apportée en 2022 par l'État visant à prendre en charge la baisse de l'épargne brute causée par l'inflation des dépenses d'énergie et la revalorisation du point d'indice. Dès lors, l'année suivante, elle a remboursé l'acompte perçu dans ce cadre de 330 620 € au compte 7498 « *Autres reversements sur dotations et participations* ».

⁴⁷ Annoncé le 27 octobre 2022 par les pouvoirs publics, l'amortisseur électricité est une aide pour les entreprises et les collectivités. Elle prend la forme d'un plafonnement du prix du MWh d'électricité sur une partie de la consommation annuelle.

⁴⁸ Elle est passée de 22,5 €/MWh à 0,5 €/MWh

⁴⁹ La collectivité a évalué à « 8 % la baisse de la consommation des bâtiments entre 2022 et 2023 (correction climatique comprise) ».

D'autres postes ont subi l'inflation. Celui des catalogues et imprimés a plus que doublé. La hausse de 250 000 € a été présentée par la collectivité comme résultant de l'augmentation du prix du papier mais aussi de la volonté, par l'organisation d'évènements, de recréer du lien social après la crise sanitaire. La charge supplémentaire de certains postes est, en revanche, pour partie décorrélée de l'inflation. Cela concerne principalement l'entretien et les réparations pour lesquels plus de 2,5 M€ de dépenses supplémentaires ont été réalisées. La hausse du poste des fêtes et cérémonies de 140 000 € est, selon la commune, justifiée par « *la fin de la mutualisation des frais [...] protocolaires entre le conseil de territoire (ex-CPA) et la commune* ».

Le chapitre des charges de personnel nettes des remboursements et des mises à disposition a augmenté de 9 %, passant de 104,4 M€ à 114 M€. Sa part au sein des charges courantes est contenue (environ 60 %). Plusieurs éléments expliquent cette progression. Des mesures réglementaires se sont imposées à la commune, avec des revalorisations du point d'indice en juillet 2022 et en 2023, le relèvement de l'indice minimum de traitement au niveau du SMIC en 2023 et la poursuite du protocole parcours carrières et rémunérations (PPCR). Parallèlement, la collectivité a déployé progressivement le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à partir de 2018. Elle a mis en œuvre temporairement la prime exceptionnelle Covid, maintenu les salaires des contractuels pendant les mois de confinement et contractualisé une assurance chômage pour ces derniers avec l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Les dernières décisions prises en matière de gestion des ressources humaines, au second semestre 2023, n'ont qu'un impact budgétaire limité. Le coût estimé, sur une année pleine, est de l'ordre de 1,7 M€ supplémentaires⁵⁰ selon les éléments communiqués par la collectivité. Ces mesures concernent les relèvements de la valeur faciale des tickets restaurants et de la prestation sociale contributrice de la commune. En décembre 2023 a été instaurée une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

Suivant les données retraitées par la collectivité, les rémunérations totales du personnel (hors personnel extérieur) ont progressé de 73,6 M€ à 81 M€ (10,1 %) entre 2018 et 2023. La chambre observe que la hausse effective des rémunérations brutes, qu'il s'agisse des titulaires et des non-titulaires, a été de 12,3 %, suivant ainsi le rythme de l'inflation, malgré une réduction des effectifs⁵¹, ces derniers étant évalué à 2 351 ETPT en 2023 contre 2 376 en 2018. Les agents ayant le statut de fonctionnaire représentent 87 % des effectifs, en recul de 7 points.

Les autres postes de charges de gestion sont globalement en diminution. D'une part, la subvention versée à l'office municipal de tourisme d'Aix-en-Provence est en recul, en partie du fait de la corrélation de son montant au reversement de la surtaxe de séjour à partir de 2020⁵². D'autre part, le budget principal 2018 a exceptionnellement pris en charge les dépenses d'exploitation non rattachées de 2017 des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, du fait du transfert de ces compétences.

⁵⁰ Les tickets restaurants pour 306 000 €, la prise en charge de la mutuelle pour 71 000 € par trimestre et la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour 1 144 000 €.

⁵¹ Dont transfert de 18 agents à la métropole au titre de la planification urbaine en 2018 et de la gestion des eaux pluviales au 2023.

⁵² Selon la collectivité, la réduction de la subvention à l'office municipal du tourisme de 68 000 € en 2020 était due à l'équilibre de la gestion des sites cézanniens et celles de 2021 et 2022 respectivement de 741 000 € et 201 000 € étaient corrélées aux fortes augmentations de reversement de la taxe de séjour.

Tableau n° 5 : Évolution des composantes de l'aide de la commune à l'office municipal de tourisme

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Reversement de la taxe de séjour	1 325 091	1 852 830	1 595 855	1 840 259	2 919 149	2 211 300
Subvention	1 919 000	2 006 772	1 719 000 ⁵³	1 651 000	910 000	709 000
Montant total de l'aide financière	3 244 091	3 859 602	3 314 855	3 491 259	3 829 149	2 920 300

Source : Balances des comptes 2018 à 2023 compte 7398 « Reversement de la taxe de séjour » et comptes 65737 et 657381 « Subvention autres établissements publics locaux ».

C'est seulement à partir de la convention triennale 2024-2026 que la commune a évalué le besoin de financement des missions de service public de l'office municipal de tourisme à 3,2 M€. Cet objectif exclut désormais la subvention spécifique pour la gestion des salles (149 000€ de 2018 à 2020 puis 81 000€ en 2021) dont l'activité a été reprise par la commune en avril 2022.

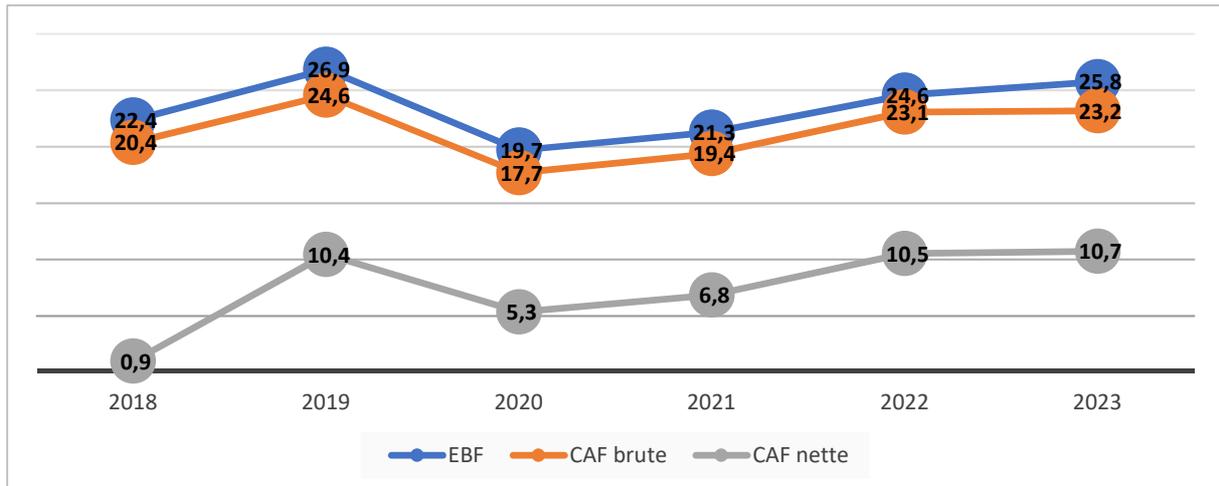
2.3.3 Les ratios d'autofinancement sont satisfaisants

Le contexte institutionnel et économique a été marqué par des événements majeurs entre 2018 et 2024. Le renforcement des compétences de la métropole Aix-Marseille-Provence a précédé la crise sanitaire. Le choc énergétique, la séquence de forte inflation et la hausse des taux d'intérêts ont été suivis en 2023 par la suppression des conseils de territoires de la métropole, accompagnée de restitutions de compétences et de la redéfinition de l'intérêt métropolitain.

Tableau n° 6 : Évolution contextualisée des soldes intermédiaires de gestion (en M€)



⁵³ Réduction de 287 772 € justifiée (au compte administratif 2020) par la dynamique de la taxe de séjour (non avérée) et par la baisse d'activité exceptionnelle).



Source : CRC (Cf. annexe 5)

L'évolution des excédents bruts de fonctionnement (EBF) et des capacités d'autofinancement montre l'aptitude de la commune à faire face aux événements. L'épargne nette de moins de 1 M€ en 2018, exceptionnellement basse, s'explique par des remboursements par anticipation d'emprunts à hauteur de 7,4 M€.

Les ratios financiers d'autofinancement reflètent une situation financière satisfaisante. Ils sont, pour les deux dernières années, sensiblement supérieurs aux perceptives établies en 2018, sans effort particulier et malgré le contexte inflationniste. L'EBF par habitant de 2023⁵⁴ de la commune d'Aix-en-Provence est de 171 € contre 240 € pour celui des communes de sa strate démographique. L'écart se réduit pour la CAF nette (71 € contre 99 €) grâce à un poids de la dette moins régnant.

2.4 Le niveau d'équipement est élevé

2.4.1 Des dépenses d'équipement supérieures aux communes comparables

La base d'analyse des finances publiques⁵⁵ situe la commune à un taux d'équipement supérieur de 44 % à celui des communes comparables. Toutefois, en raison de la présentation fonctionnelle du budget, des opérations d'ordre budgétaires demeurent intégrées aux dépenses d'investissement.

⁵⁴ Source : comptes de gestion.

⁵⁵ Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Tableau n° 7 : L'effort d'équipement par habitant de la commune d'Aix-en-Provence par rapport aux communes de sa strate démographique

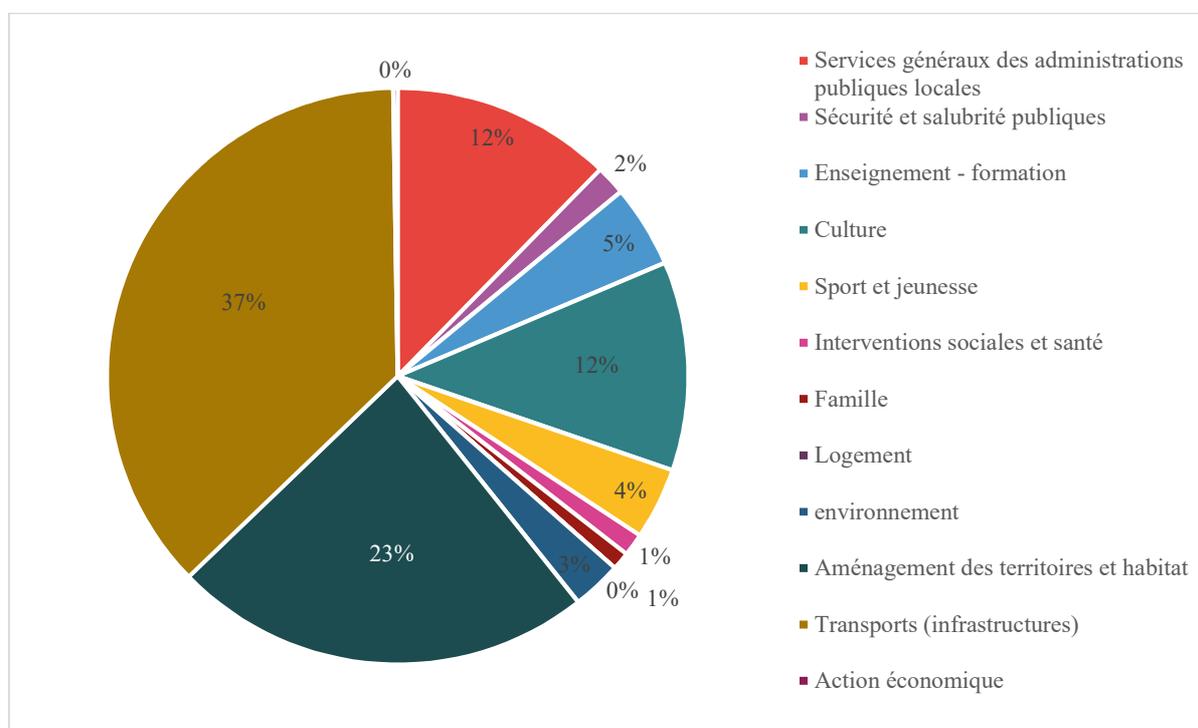
Moyenne 2018-2023	en millions d'€	Par habitant en €
Aix en Provence	53,5	364
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	3,0	
Strate	2 151,8	271
<i>dont subventions d'équipement versés</i>	239,1	
Écart		34 %

Source : Données DGFIP et comptes de gestion

Après correction, le taux d'équipement d'Aix-en-Provence (34 %) demeure sensiblement supérieur à celui des communes de sa strate démographique.

Ainsi, de 2018 à 2023, la commune d'Aix-en-Provence a investi 50 M€ par an, auxquels s'ajoutent 3 M€ de subventions versées et de participations. Le financement de l'investissement est principalement assuré par les subventions d'équipement perçues (39 %), l'emprunt (21 %) et les autres ressources de la collectivité telles que l'autofinancement disponible (14 %), le FCTVA (13 %) et les cessions d'immobilisations (9 %). Parallèlement, le fonds de roulement a été abondé de 3,3 M€. Il présente désormais presque un mois de dépenses courantes (16 M€).

Graphique n° 1 : La répartition des dépenses d'équipement de 2018 à 2023 par fonction



Source : Comptes administratifs 2018 à 2022 et compte financier unique 2023

Les efforts de la commune ont principalement porté sur les secteurs de la voirie et de l'espace urbain, que ce soit pour des gros travaux d'entretien (26,6 M€⁵⁶) ou des travaux structurants. Ces derniers ont concerné des aménagements de places (place de la Madeleine, de Verdun et des Prêcheurs -18,0 M€), celui du pont d'Anthoine (9 M€), le programme de rénovation de la voirie (23,6 M€) et l'amélioration du réseau d'éclairage public (6,7 M€). Ces travaux ont également concerné les espaces verts et jardins (1,1 M€), et des réserves foncières ont été constituées (14,2 M€).

Le troisième secteur privilégié est la rénovation du patrimoine avec notamment la bastide du Jas de Bouffan (3,9 M€), la cité du livre (2,7 M€), les églises Saint Jean de Malte (0,7 M€), de Luynes (0,2 M€) et de la Madeleine (1,6 M€), l'hôtel Chateaurenard (0,4 M€), le pôle cirque (1,0 M€), le centre chorégraphique (0,8 M€) et la restauration et acquisition d'œuvres d'art et fonds documentaires (3,5 M€).

2.4.2 Un haut niveau d'investissement accompagné par un subventionnement significatif

L'investissement de la commune a été facilité par les cessions (29,2 M€) auxquelles s'ajoutent, notamment, 5,5 M€ de recettes exceptionnelles en 2019 (solde créditeur de la ZAC Sextius-Mirabeau), les affectations de biens (deux dations) et l'acquisition réalisée auprès de la société du canal de Provence en 2018 (3,5 M€), l'intégration de l'école la Duranne en 2022 sans décaissement (9,3 M€), ou encore la reprise des excédents des budgets annexes d'eau et d'assainissement (4,9 M€⁵⁷).

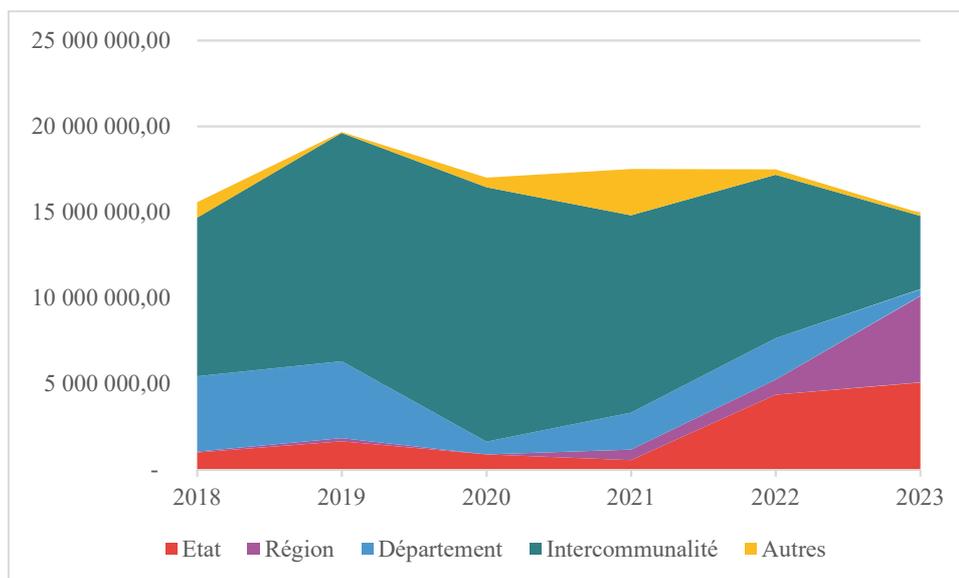
Le haut niveau d'investissement de la commune d'Aix-en-Provence a été principalement accompagné par des subventions d'équipement significatives. Le ratio de subventionnement par habitant⁵⁸ est deux fois et demi supérieur à celui des communes comparables.

⁵⁶ 6,2 M€ 2018, 3,4 M€ en 2019, 3,4 M€ en 2020, 4,3 M€ en 2021, 4,6 M€ en 2022 et 4,7 M€ en 2023.

⁵⁷ Réduits des rattachements 2017 des deux budgets annexes assumés en 2018 par le budget principal, soit 6,4 M€ moins 1,5 M€.

⁵⁸ Corrigé des 9,3 M€ d'écritures en autres subventions d'équipement pour l'intégration principalement de l'école de la Duranne – Simone Veil.

Graphique n° 2 : Répartition des subventions d'équipement suivant les partenaires de 2018 à 2023 (en €)



Source : comptes 131x, 132x et 138x hors opération d'ordre.

Le principal partenaire dans le financement des équipements de la commune d'Aix-en-Provence a été l'établissement public de coopération intercommunal auquel elle est rattachée, dans le cadre d'une contractualisation engagée avec la communauté de commune du Pays d'Aix, poursuivie avec la métropole : le contrat communautaire pluriannuel de développement (CCPD). L'annonce de l'achèvement du dispositif par la métropole a incité la commune à réorienter ses sources de financement dès 2022.

2.4.2.1 Les engagements de la métropole prolongés jusqu'en 2025

Signé avec la communauté du Pays d'Aix pour une durée de cinq ans, le CCPD couvrait initialement la période 2014-2018. Le montant prévisionnel des fonds de concours, répartis annuellement, était de 68,6 M€ HT, représentant un taux de subventionnement maximum de 50 % pour un coût estimatif des dépenses arrêté à 173,2 M€ TTC.

Dès le mois de septembre 2014, le contrat a été révisé pour apporter plus de souplesse dans le droit de tirage des fonds, à la condition que l'enveloppe initiale soit respectée. La commune a modifié, le 16 novembre 2015, la base contractuelle des projets en ajoutant, de manière générique, d'éventuels travaux de « *rénovation, entretien, modernisation et mise aux normes accessibilité* » pour tous ses équipements sportifs et culturels.

Au mois de juin 2015, la durée du CCPD a été, par avenant⁵⁹, prolongée de deux ans pour porter le terme du contrat à fin 2020 et augmenter le montant total des fonds de concours. Selon cet avenant, l'enveloppe globale de 96,2 M€ était répartie entre 11 secteurs de politiques publiques, dont près d'un tiers revenait à celui des « équipements communaux/scolaires et salle polyvalente ». La « voirie et l'aménagement urbain » arrivait en deuxième position avec 21 %. Sur la base des bilans d'exécution arrêtés au 31 décembre 2020 et au 17 septembre 2024, c'est ce dernier secteur qui a, *in fine*, bénéficié de 46 % d'attribution de subventions.

Par délibération du 26 mars 2021, une nouvelle prorogation est intervenue, pour un terme fixé au 18 février 2023. La recevabilité des demandes en paiement des opérations engagées a été étendue jusqu'au 18 février 2025.

La chambre observe que les transferts d'un projet à l'autre, entre mars 2021 et mai 2023, ont eu une incidence sur l'assiette des travaux même si le montant des fonds de concours est resté stable. Ainsi, la base subventionnable est passée de 95,6 M€ à 85,8 M€. La commune a par conséquent décorrélé à son avantage le montant des travaux réalisés des fonds perçus.

Fin 2023, la commune d'Aix-en-Provence avait bénéficié de 85 % des fonds du CCPD⁶⁰, laissant 14,5 M€ de fonds disponibles pour 2024-2025.

L'analyse du financement du projet de végétalisation des cours des écoles exprime le dégageant progressif de la commune vis-à-vis du CCPD, à mesure de l'engagement d'autres partenaires. La totalité du projet (4 M€ HT) a été inscrite le 9 mars 2021. Le taux de subventionnement était de 50 %. En mai 2023, le montant total des travaux inscrit a été réduit à 742 543 € en raison de financements supplémentaires. En effet, la commune a obtenu de l'Agence de l'eau deux attributions (2021-2022) d'un montant total de 446 638 €. Elle a aussi bénéficié de l'aide départementale (2020 à 2024) au titre de travaux de proximité, pour un montant total de subventions de 339 500 €. Le taux de subventionnement dans ces deux cas était de 70 %. La commune a ainsi déporté un total de 3,3 M€ de travaux de son CCPD avec un taux de financement de 50 %, tout en obtenant 786 138 € de financement supplémentaire. Il convient de relever que, dans le cadre du financement croisé de ce projet, la commune a veillé à ne pas dépasser le taux de subventionnement maximum autorisé.

2.4.2.2 Les contrats avec le département sont désormais annualisés

Signé avec le département des Bouches-du-Rhône pour une durée de quatre ans, le contrat départemental de développement et d'aménagement (CDDA) couvrait la période 2016-2019 avec un programme d'investissement initial de 72,8 M€ HT. Le montant prévisionnel des fonds de concours était arrêté annuellement avec un taux de subventionnement allant de 30 à 50 %.

⁵⁹ L'avenant est intervenu avant la fusion des six établissements publics de coopération intercommunale créant la métropole, limitant par conséquent les orientations financières de celle-ci pendant une période de cinq ans.

⁶⁰ CCPD : bilan 2014-2020 et tableau récapitulatif arrêté 17 septembre 2024.

Un mois après la signature du contrat, le programme d'investissement a été réduit à 30,4 M€. Malgré un meilleur taux de subventionnement, la commune a pris acte de la diminution de 8,7 M€ (10,4 M€ - 19,1 M€) de l'engagement du conseil départemental, en assemblée délibérante du 20 juin 2016. Trois dossiers avaient été rejetés : le recollement des collections Granet, la réalisation du parvis du tribunal, et la construction du tribunal.

En raison des retards d'exécution du programme d'investissement durant la crise sanitaire, le terme du CDDA a été reporté au 31 décembre 2021. Depuis, la commune contractualise chaque année (2022-2023) avec le conseil départemental dans le cadre du dispositif d'aides aux communes pour les travaux de proximité.

2.4.2.3 Le bénéfice du contrat régional d'équilibre territorial est dépendant des orientations métropolitaines

Le contrat régional d'équilibre territorial (CRET) a couvert la période 2018-2020. Contrairement à ses prédécesseurs, ce contrat a été signé entre le partenaire-financeur, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et la métropole Aix-Marseille-Provence (le 16 février 2018), et non avec la commune. Par conséquent, c'est la métropole qui en a défini les axes stratégiques. La commune d'Aix-en-Provence s'est insérée dans ce dispositif pour des projets fléchés, « *en maîtrise d'ouvrage communale [...] d'envergure métropolitaine* », les demandes de financement étant présentées individuellement par la commune au conseil régional.

Les projets portés ont été les restaurations des terrains synthétiques de différents stades, les travaux de mise en accessibilité d'espaces publics, des requalifications piétonnières, l'aménagement de l'espace pour l'activité des arts du cirque et le réaménagement de ceux de la « cité du livre », la restauration de l'hôtel de Châteaurenard et la réhabilitation de la bastide du Jas de Bouffan. Les fonds sollicités se sont élevés à 3,3 M€.

Fin 2023, seulement 1,1 M€ avaient été versés.

La commune, par le biais d'un conventionnement direct avec la Région, a bénéficié de l'aide européenne pour le projet, appelé « Tramvélo d'Aix », présenté dans le cadre du programme 2014-2020 du fonds européen de développement régional (FEDER). Il a consisté en la création d'un réseau cyclable, entre février 2020 et février 2023, pour une valeur de 6,9 M€, le taux de subventionnement s'élevant à 70 % (4,8 M€). Un premier acompte de 2,9 M€ a été perçu en juillet 2023. La commune a également été soutenue pour son projet « smart city-places connectées » à hauteur de 0,5 M€.

2.4.2.4 L'intervention de l'État

En dehors de la contractualisation pluriannuelle, l'État est devenu un interlocuteur privilégié, à partir de 2022, pour le financement de la rénovation de la cité du livre.

La délibération du 7 avril 2022 relative à l'approbation de la modification du périmètre de l'opération, de l'avant-projet définitif et de l'enveloppe définitive des travaux de réhabilitation de la bibliothèque Méjanes détaille un plan de financement prévoyant un taux d'intervention de 30 %.

La commune a perçu deux versements, de 3,6 M€ en 2022 et de 3,3 M€ en 2023.

2.4.3 La dette, en diminution, est maîtrisée

Une soixantaine d'emprunts sont actifs dans le portefeuille de la commune. La structure de la dette se compose pour deux tiers d'emprunts à taux fixe et pour un tiers d'emprunts à taux variable. Cette dernière composante progresse et s'élève à 39 % fin 2023, ce qui paraît équilibré.

La collectivité a une gestion active de sa dette en arbitrant les appels de fonds de ses contrats d'emprunts, disposant par ailleurs de droits de tirage sur des lignes de trésorerie. Ainsi, elle a remboursé, le 12 septembre 2018, 2,9 M€ sans pénalité au crédit agricole, ce qui correspond au troisième tirage de la convention de 10 M€ signée le 7 décembre 2011. Le taux appliqué était l'Euribor 3M avec une marge de 1 %. Dès le mois de décembre 2018, elle a sollicité 6,5 M€ d'emprunts⁶¹ avec la même base de taux variable auprès du même organisme bancaire, la pertinence de cette opération demeurant pour la chambre peu évidente.

Elle a remboursé par anticipation, le 19 septembre 2018, un emprunt souscrit auprès d'Arkéa Banque entreprises et institutionnels, dont le capital restant dû était de 4,5 M€, ce malgré une indemnité de rachat de 1 %. Le taux appliqué était un taux variable Euribor 3M auquel s'ajoutait une marge de 0,8 %. En avril 2018, elle avait sollicité des fonds à hauteur de 4 M€ auprès du crédit coopératif sur la base d'un taux fixe 1,1 % sur 15 ans.

La commune conserve un contrat référencé B3. Celui-ci est un « ancien produit » de Dexia crédit local construit à partir de la variation des pentes de la courbe des taux. D'un montant nominal de 3 M€ remboursable sur 20 ans, il a été contracté en 2005. Le taux appliqué est un taux fixe de 2,84 % si la différence entre le « CMS EUR⁶² 10 ans » et le « CMS EUR 2 ans » était supérieur ou égal à 0,2 %, un taux fixe de 5,5 % étant appliqué dans le cas contraire. Le taux actuariel du prêt était de 3,418 % fin 2023 avec un taux fixe de 2,84 % jusqu'en 2021, puis de 5,5 %⁶³. Compte tenu d'une durée résiduelle de moins de deux ans désormais et d'un capital restant dû représentant moins de 0,4 % de l'encours de la dette, l'application du taux maximum n'aura pas d'impact significatif sur les frais financiers de la commune.

De 2018 à 2022, la commune a bénéficié de taux d'intérêts bas. Ainsi en 2022, la charge financière de ceux-ci représentait 12 % des intérêts payés alors que le capital restant dû représentait 29,1 % de l'encours total. Suite à la dégradation des marchés financiers en 2023, le taux variable moyen de 2023 a été de 2,9 %, contre 0,6 % l'année précédente, justifiant globalement l'augmentation de près de 1 M€ des intérêts dus.

⁶¹ Il s'agit des contrats de prêt CO7799 et CO7953 signés respectivement le 4 octobre 2013 et le 19 décembre 2013. La mobilisation des fonds a été effectuée le 24 décembre 2018 à hauteur de 1 575 000 € et 787 500 € pour le premier contrat (titres de recettes n° 2703 et 2704) et de 4 137 500 € pour le second (titre de recettes n° 2702).

⁶² Le CMS (Constant Maturity Swap). Le taux CMS EUR 10 ans constitue un taux de référence sur les marchés financiers pour les produits financiers amortis sur une durée de 10 ans.

⁶³ 2,84 % entre 2018 et 2021 et 5,5 % entre 2022 et 2023.

La commune d'Aix-en-Provence ne supporte pas la charge financière de l'intégralité de son portefeuille car depuis les transferts de compétences à la métropole en 2018, cette dernière reverse à la commune la part récupérable⁶⁴. Par conséquent, l'encours de dette véritablement supporté correspond à l'encours total de dette diminué de la créance de la métropole Aix Marseille-Provence.

Tableau n° 8 : Évolution des composantes de la dette de la commune d'Aix-en-Provence du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2023

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dette au 01/01</i>	127,3	118,3	116,1	115,6	113,0	120,4	113,5
<i>Créance métropole AMP</i>	4,5	4,1	3,7	3,3	2,9	2,6	2,3
<i>Poids de la dette</i>	122,8	114,2	112,4	112,3	110,1	117,8	111,2
<i>Autofinancement brut</i>	20,4	24,6	17,7	19,4	23,1	23,2	n.c.
<i>Capacité de désendettement en année</i>	6,0	4,6	6,4	5,8	4,8	5,1	
<i>Charges d'intérêt</i>	2,1	1,9	1,7	1,5	1,5	2,5	
<i>Taux moyen</i>	1,6 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	2,1 %	

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Le poids de la dette a été réduit de 9 %, passant de 122,8 M€ à 111,2 M€ entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2023. Ce désendettement de 11,6 M€ s'explique par la gestion active de la dette en 2018 et par le moindre recours à de nouveaux emprunts par rapport aux annuités en capital acquittées de 4,2 M€.

La capacité de désendettement de la commune reste en deçà de 7 ans, ce qui témoigne d'un niveau d'endettement contenu (la loi fixant à 12 ans le niveau maximal pour les communes⁶⁵). À titre indicatif, la durée résiduelle moyenne de l'encours de dette fin 2023 est de 10,5 ans.

Elle a aussi un droit de tirage sur deux lignes de trésorerie. Les dispositions des contrats sont négociées chaque année. Le cumul des plafonds autorisés de 18 M€ correspond à la couverture d'un mois de charges courantes⁶⁶.

La commune présente une trésorerie confortable au terme de l'exercice avec 25,2 M€ correspondant à 47 jours de charges courantes. Toutefois, la chambre observe que cette amélioration par rapport à 2018 (6,8 M€ correspondant à 14 jours) est, en partie, imputable au volume des impayés en fin d'année. En effet, en dehors de la procédure de rattachements, les factures en instance de paiement sont passées de 2,4 M€ à 9,3 M€, et ce malgré une amélioration des délais de paiement⁶⁷.

⁶⁴ Seuls les contrats affectés aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont été transférés.

⁶⁵ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁶⁶ Le montant des charges courantes en 2023 était de 195,6 M€.

⁶⁷ Le délai global de paiement couvre l'intégralité de la chaîne de la dépense, de la réception de la facture émise par le fournisseur à son paiement. Il était de 33,68 jours en 2018, il est de 22,61 jours 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune d'Aix-en-Provence sont globalement fiables, en dehors d'une méthodologie de provisionnement du risque peu lisible, de l'insuffisant contrôle interne des régies, et d'un inventaire qui n'est ni complet, ni actualisé.

La situation financière de la commune d'Aix-en-Provence est satisfaisante. Ses produits de gestion progressent sans qu'elle ait besoin de recourir à une augmentation de ses taux d'imposition ou à une progression de la tarification des services publics. Parallèlement, ses charges de gestion évoluent dans des proportions contenues malgré l'envolée des dépenses de fluides, qui ont doublé.

Avec un autofinancement par habitant similaire aux communes de sa strate, le fort taux d'investissement, en moyenne de 54 M€ par an entre 2018 et 2023, n'a été soutenable que grâce à l'accompagnement de l'établissement public de coopération intercommunale dont Aix-en-Provence est membre. Les engagements de la communauté du Pays d'Aix ont été repris par la métropole d'Aix-Marseille-Provence et perdureront jusqu'en février 2025.

Des recettes exceptionnelles telles que la reprise des excédents des budgets annexes d'eau et d'assainissement ou des cessions, comme la vente du couvent des Prêcheurs à l'État pour 12,6 M€ en 2023, ont conforté cette situation tout en permettant à la collectivité de se désendetter.

Toutefois, la fin du contrat communautaire pluriannuel de développement remet en cause cet équilibre. La collectivité devra par conséquent faire des arbitrages : l'amélioration de la connaissance de son patrimoine, préalable à l'établissement d'un schéma directeur immobilier articulé à un plan pluriannuel d'investissement, est désormais urgente.

3 TRANSPARENCE ET PROBITÉ : DES PROGRÈS TRÈS RÉCENTS

3.1 Les travaux des élus municipaux méritent plus de transparence

3.1.1 Les procès-verbaux ne sont publiés que depuis récemment

Le conseil municipal d'Aix-en-Provence compte 55 élus. Il se réunit au moins une fois par trimestre. Il s'est doté, par délibération du 16 décembre 2020, d'un règlement intérieur. Celui-ci satisfait à ses obligations de contenu.

Les modalités de convocation du conseil, la qualité de son ordre du jour et des projets de délibération n'appellent pas de remarque. Ses conditions de délibération sont conformes aux dispositions de l'article L. 2121-17 CGCT.

Le procès-verbal des séances du conseil municipal a pour objet d'établir et de conserver la mémoire du déroulement et des décisions des séances des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Toutefois, ce n'est qu'à compter de la séance du 22 juillet 2022, en application de l'ordonnance du 7 octobre 2021 réformant les modalités de publicité des décisions administratives, qu'un document satisfaisant a été systématiquement formalisé, permettant de retracer le contenu des débats. Précédemment, le procès-verbal ne consistait qu'en un relevé de décisions et proposait une synthèse lacunaire des prises de parole des élus.

Les débats sont diffusés en direct sur le site Internet de la commune, et la capture des séances est maintenue en ligne.

Cependant, ce n'est qu'à compter du mois d'octobre 2024 que les procès-verbaux des débats ont été mis à disposition du public. Il s'agit d'une application tardive des dispositions de l'article L. 2121-15 CGCT alinéa 5, rappelées à l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal modifié par délibération du 14 octobre 2022, qui disposent que « *dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public.* »

3.1.2 L'information relative aux décisions prises par le maire par délégation

Huit délibérations ont, depuis le 1^{er} janvier 2018, organisé la délégation de pouvoirs du conseil en direction du maire et de ses propres délégués, prévue par l'article L. 2122-22 CGCT.

De 2018 à 2020, cette délégation ne portait que sur la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants (4^o de l'article L. 2122-22), portant progressivement les seuils d'engagement à 1 M€ pour le maire et 90 000 € pour ses délégués. À compter d'une délibération du 18 mai 2020, le conseil a délégué l'ensemble des compétences visées à l'article précité, en dehors de celles prévues aux 2^o, 13^o, 21^o, 23^o, 25^o, 26^o, 27^o, 28^o. Depuis le 5 avril 2024, cette délégation porte désormais sur les compétences prévues aux 27^o et 31^o.

Ce n'est qu'à compter du 10 février 2022 que le procès-verbal du conseil municipal mentionne la présentation par le maire d'un compte-rendu relatif aux décisions prises en application de ces délégations.

Le conseil du 22 juillet 2022 est le premier à donner lieu à la réalisation d'un procès-verbal permettant d'apprécier l'effectivité d'un contrôle, par l'assemblée délibérante, de l'usage des pouvoirs qu'elle a confié au maire et à ses propres délégués.

3.1.3 Les commissions municipales facultatives ne sont pas toutes dotées de règlement intérieur

Conformément à l'article L. 2121-22 CGCT, le conseil municipal a créé plusieurs commissions consultatives facultatives. Elles ont pour thématiques principales les travaux, l'urbanisme, les finances, la cession du patrimoine, l'accessibilité, la sécurité, les taxis. À compter du mois de juillet 2022, les procès-verbaux du conseil municipal attestent de la communication de leurs avis en séance, préalablement au vote des délibérations concernant le secteur de politique publique concerné. Leur composition est respectueuse des dispositions en vigueur.

Il ressort des procès-verbaux des commissions que leurs avis sont inégalement motivés. À titre d'exemple, les travaux de la commission de cession du patrimoine immobilier présentent des développements relatifs au fond des arbitrages soumis à avis, au contraire de ceux des commissions de l'urbanisme⁶⁸ et de la sécurité, qui consistent en de simples relevés de décisions.

En dehors des élus, des personnalités extérieures participent aux réunions des commissions. Ainsi, la présence de l'architecte des bâtiments de France est mentionnée pour certains procès-verbaux de la commission de cession du patrimoine immobilier. La société publique locale d'aménagement Pays d'Aix Territoires et la société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix (SEMEPA) ont participé aux travaux des commissions d'urbanisme des 24 septembre 2018 et 9 février 2023, sans que la précision du procès-verbal ne permette de mesurer ni l'utilité de la présence de ces tiers, ni leur influence sur l'orientation des avis rendus.

Les dispositions de l'article 23 du règlement intérieur du conseil municipal, relatives au « fonctionnement des commissions permanentes », sont peu précises. Or ces commissions facultatives, qui ne sont pas dotées de pouvoirs propres mais dont les travaux ont vocation à éclairer l'assemblée délibérante, sont dépourvues de règlement intérieur. Un tel document, fixant un cadre d'organisation et de fonctionnement dont la méconnaissance constituerait une irrégularité substantielle⁶⁹, contribuerait à la transparence du processus délibératif.

3.1.4 Les prérogatives des groupes politiques d'opposition dans la gestion de leurs collaborateurs sont respectées

La constitution de groupes politiques est prévue et organisée par l'article 2 du règlement intérieur.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-28 CGCT, des collaborateurs de groupes politiques ont été recrutés et répartis entre le groupe majoritaire et les deux groupes d'opposition. Les dépenses engagées à ce titre n'ont pas excédé 30 % du montant total des indemnités des élus de l'assemblée délibérante. Aucun collaborateur de groupe n'a été affecté, entre 2018 et 2024, à un emploi permanent.

⁶⁸ À l'exception du procès-verbal de la séance du 4 juin 2018.

⁶⁹ Conseil d'État, 31 juillet 1996, « *Tête* ».

La chambre observe que la commune a engagé une procédure de licenciement fondée sur la rupture du lien de confiance existant entre un collaborateur de groupe et le groupe d'élus de l'opposition pour lequel il travaillait⁷⁰. Portée au contentieux, cette procédure a été jugée régulière, ce qui exprime une distinction clairement établie entre les intérêts politiques de l'exécutif municipal et la qualité de chef de l'administration communale et supérieur hiérarchique des agents de la commune, qui est confiée au maire.

3.2 Le contrôle des indemnités allouées à l'exécutif est insuffisant

3.2.1 Le versement de l'indemnité d'adjoint au maire n'est régulier qu'en cas de délégation effective de fonction

Le conseil municipal a élu 16 adjoints au maire, outre 5 adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers, soit respectivement 29 % et 9 % de l'effectif légal du conseil municipal, ce qui est inférieur aux seuils fixés par les articles L. 2122-2 et L. 2122-2-1 CGCT.

Le maire a systématiquement formalisé des délégations de fonction aux adjoints. Celles-ci sont nominatives et précises. Elles ont une réelle consistance et permettent d'apprécier l'étendue de la délégation de signature et de pouvoir. En l'absence d'adjoint dépourvu de délégations effectives, la délégation de fonctions du maire à des conseillers municipaux est conforme à l'article L. 2122-18 CGCT.

La répartition de l'enveloppe globale indemnitaire n'appelle pas de remarque particulière. Sa détermination, qui intègre les taux de majoration d'une commune chef-lieu d'arrondissement et d'une commune classée station de tourisme, est détaillée dans les délibérations adoptées. Elle est conforme aux articles L. 2123-20 et suivants du CGCT.

Selon arrêté du 16 juillet 2020, le maire a délégué à une élue adjointe, le 3 juillet 2020, les relations avec les habitants de plusieurs quartiers de la commune. Ces délégations ont été étendues selon arrêté du 30 juillet 2020. Elles ont été retirées à l'élue par arrêtés des 3 et 5 mars 2021.

Aux termes d'une délibération du 26 mars 2021, à laquelle l'intéressée n'a pas pris part, le conseil municipal a « *décidé que [l'élue] n'est pas maintenue dans la fonction de dix-huitième adjoint au maire sans délégations* », satisfaisant ainsi à l'obligation faite au conseil de se prononcer sur le maintien des fonctions d'adjoint en cas de retrait de délégation par le maire.

Selon l'article L. 2123-17 CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites et la seule qualité d'adjoint, avec les fonctions d'officier d'état civil et de police judiciaire qui y sont attachées, conservée même en cas de retrait de délégation, ne suffit à donner droit aux indemnités de fonction des adjoints⁷¹. Le versement d'indemnité n'est, par suite, régulier qu'en cas de délégation effective de fonctions.

⁷⁰ Tribunal administratif de Marseille, 8^e chambre, 22 novembre 2023, n° 2207345.

⁷¹ Conseil d'État, 29 avril 1988, « *Commune d'Aix-en-Provence c. Mme Joissains* ».

Ce n'est toutefois qu'à compter du mois de mai 2021 que l'intéressée a perdu le bénéfice de ses indemnités de fonction d'adjoint. Le versement de celles-ci, d'un montant de 2 400 € brut, aurait dû s'interrompre dès le retrait de ses délégations, ou faire l'objet d'une demande de remboursement par la commune. À ce jour, la commune n'a pas émis de titre de recette correspondant.

3.2.2 Les délibérations qui prévoient l'indemnisation forfaitaire du maire ne sont pas précises

En plus des indemnités allouées pour compenser la charge liée à l'exercice de ses fonctions, le maire peut bénéficier du remboursement de frais selon trois dispositifs : le régime de remboursement des frais de transport et de séjour, celui du remboursement des frais supplémentaires engagés dans le cadre d'un mandat spécial, enfin celui qui prévoit la prise en charge des dépenses engagées pour des réceptions ou des manifestations dans l'intérêt de la commune.

En application de l'article L. 2123-19 du CGCT, qui dispose que « *le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation* », le conseil municipal d'Aix-en-Provence a fait le choix, par trois délibérations des 28 avril 2014, 24 juillet 2020 et 24 septembre 2021 d'attribuer au maire une indemnité pour frais de représentation d'un montant annuel forfaitaire de 15 000 €.

Le cabinet du maire est chargé de collecter et conserver les justificatifs des frais transmis par le maire. Ainsi, l'actuel ordonnateur a engagé des frais (1 950 € en 2021 ; 8 884,66 € en 2022 ; 8 299,55 € en 2023) consécutifs à des prestations d'esthétique, d'habillement et de restauration. Le montant fixé par le conseil municipal est par conséquent, en proportion, significativement excessif, et par suite inadapté.

Les sommes de 8 165,24 € et 6 700,45 € ont été remboursées par l'élue à la commune, respectivement par titres 1698/2023 pour les exercices 2021-2022⁷², et 1795/2024 pour l'exercice 2023⁷³. La chambre observe qu'aucun remboursement n'a été effectué pour les exercices antérieurs à 2021.

Bien que formellement régulières, les délibérations ne précisent ni les dépenses admissibles, ni la nature des justificatifs permettant au conseil municipal de contrôler, d'une part, que le montant forfaitaire n'excède pas la somme des frais de représentation engagés et, d'autre part, que les frais engagés l'ont été dans l'intérêt communal. Une nouvelle délibération, plus précise, répondrait aux préventions adressées par la direction générale des services au directeur de cabinet selon note du 18 avril 2023, et assurerait le conseil municipal du respect des dispositions de l'article L. 1111-1-1 du CGCT, rappelées dans le code de déontologie des élus de la commune qu'il a adopté le 4 octobre 2024, aux termes duquel « *l'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins* ».

⁷² Certificat administratif du 27 juillet 2023.

⁷³ Certificat administratif du 12 juillet 2024.

3.3 Un cabinet au fonctionnement irrégulier

3.3.1 Le cabinet est absent de l'organigramme municipal de 2021 à 2025

Le conseil municipal a la charge d'organiser les services de la commune. Dans ce cadre, un organigramme municipal a été établi et diffusé à la fois au sein des services et auprès des usagers par l'intermédiaire du site Internet de la commune⁷⁴. Les modifications de l'organigramme sont soumises à approbation du comité social territorial. Ce document doit être synthétique, clair et complet.

L'exactitude de ce document revêt un intérêt de performance de gestion en ce qu'il doit permettre une appréhension des liens fonctionnels, organisationnels et hiérarchiques. Il doit garantir la régularité de l'organisation, en illustrant le fait que seul le directeur général des services coordonne l'organisation de la collectivité. Sa complétude est utile à l'utilisateur, particulièrement s'agissant du positionnement de services chargés d'accueillir du public.

Pour toute la période contrôlée, la commune d'Aix-en-Provence est dotée d'un cabinet du maire. Celui-ci est représenté comme directement rattaché au maire et déconnecté de la hiérarchie administrative, dans les organigrammes des années 2018, 2019 et 2020. À compter de 2021, le cabinet du maire n'a plus été représenté dans les organigrammes communaux successifs. Ce n'est que suite aux observations provisoires de la chambre que cette anomalie a été corrigée, au mois de février 2025.

Les membres du cabinet ont des liens réguliers avec les services municipaux, ce qui impose une clarté dans les liens hiérarchiques. De plus, le cabinet est présenté comme ayant des missions d'accueil du public. Aussi, la production d'un organigramme complet est nécessaire à la transparence interne et externe⁷⁵ de l'organisation municipale.

3.3.2 Des effectifs réels supérieurs au plafond de collaborateurs de cabinet

3.3.2.1 La commune peut prétendre à cinq collaborateurs de cabinet

Aux termes de l'article L. 333-1 du CGFP, « *pour former son cabinet, l'autorité territoriale d'une collectivité ou d'un établissement mentionné à l'article L. 4 peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions.* » Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 détermine l'effectif maximal de collaborateurs du cabinet. En l'espèce, la commune d'Aix-en-Provence, qui compte entre 130 001 et 175 000 habitants, peut prétendre à cinq collaborateurs de cabinet.

⁷⁴ <https://www.aixenprovence.fr/Organigramme-general-des-services>.

⁷⁵ L'organigramme municipal, s'il existe, constitue un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande, ainsi que le rappelle la commission d'accès aux documents administratifs (avis du 2 février 2006, « Maire de Seclin »).

Cinq emplois de collaborateurs de cabinet ont, ainsi, été créés et renouvelés selon délibérations des 28 avril 2014, 27 juillet 2020 et 24 septembre 2021. Ces actes ont en outre inscrit au budget les crédits nécessaires au recrutement des collaborateurs et reporté les emplois correspondants au tableau des effectifs.

Entre 2018 et 2024, 12 agents relevant formellement du statut des collaborateurs de cabinet ont, au total, été recrutés. Ils n'ont pas été plus de 5 à être employés au même moment sous ce statut.

3.3.2.2 Des agents au statut inadapté

Au-delà des collaborateurs de cabinets, les agents affectés au cabinet du maire d'Aix-en-Provence sont soit titulaires de la fonction publique territoriale, soit contractuels, vacataires ou saisonniers.

Le recours à des agents saisonniers (matricules 16356 et 19268) a été limité à des périodes de deux mois.

Une collectivité est autorisée à recruter un agent sous le statut de vacataire, qui diffère de celui de contractuel. Il s'agit de répondre à un besoin ponctuel et non permanent⁷⁶. Le recrutement est réalisé pour une mission précise et l'agent rémunéré à la tâche.

Une analyse juridique relative à la situation des vacataires a été commandée à un cabinet d'avocats, qui a rendu ses conclusions le 5 janvier 2023. Celui-ci rappelle, s'agissant des vacataires affectés au cabinet, qu'il convient de mettre fin aux vacations lorsque les agents sont mobilisés pour satisfaire des besoins devenus permanents.

En effet, la chambre observe que plusieurs agents vacataires ont été affectés au cabinet pour des durées longues. Ainsi, un agent (matricule 2045) a été affecté au cabinet sous ce statut de janvier 2018 à janvier 2020, un deuxième (matricule 2938) du mois d'août 2020 au mois de février 2023, un troisième (matricule 12625) du mois d'avril 2018 au mois d'avril 2020, et un quatrième (matricule 18343) du mois de novembre 2020 au mois de décembre 2022.

Au regard de la durée des missions, ce statut se révèle inadapté.

3.3.2.3 Des agents administratifs placés sous l'autorité du directeur de cabinet

En dehors des agents ayant le statut de collaborateurs de cabinet, 23 agents administratifs ont, entre 2018 et 2024, été affectés au cabinet. Au 1^{er} janvier 2024, Ils étaient au nombre de 11⁷⁷.

⁷⁶ Voir sur ce point CAA de Douai, 3^e chambre – formation A3, 5 juillet 2018, 17D00514-18DA00186.

⁷⁷ Matricules 18531, 19128, 3325, 12287, 16507, 16846, 3558, 9068, 14549, 17307, 15666.

Les collaborateurs de cabinet sont soumis à une loyauté politique à l'égard de l'autorité qui les nomme alors que les agents administratifs, fonctionnaires ou contractuels, sont soumis à une obligation d'impartialité⁷⁸ et de neutralité⁷⁹.

Pendant la période contrôlée, l'ensemble de ces agents a relevé de l'autorité hiérarchique du directeur de cabinet et du chef de cabinet. La fiche de poste de ce dernier, signée, mentionne en effet que lui est confiée la tâche d'encadrer les deux assistantes du maire et les neuf agents administratifs affectés au cabinet. Le compte-rendu de son évaluation professionnelle, daté du 8 janvier 2024, indique qu'il a satisfait à sa mission d'assurer la « *responsabilité RH du cabinet* ». Les personnels administratifs affectés au cabinet ont ainsi, été évalués par le directeur ou le chef de cabinet, qui ont déterminé leurs missions, leurs horaires de travail, et leurs dates de congés.

Les comptes-rendus d'évaluation professionnelle de neuf de ces agents, réalisés en janvier 2024, témoignent de certaines missions allant au-delà de simples missions d'exécution administratives ou techniques⁸⁰. Elles peuvent exprimer des liens directs avec les élus, et présenter un caractère politique⁸¹.

Certains de ces agents ont un profil politique, ayant alterné statut de collaborateur de cabinet et statut d'agent administratif au sein du cabinet (matricules 2938, 14655, 3558). L'un de ces agents (matricule 11357), affecté au cabinet de décembre 2021 à août 2023, est la conjointe d'un élu, adjoint au maire depuis le début de la période sous revue.

Aucun de ces agents administratifs ne relevait par conséquent de l'autorité hiérarchique administrative du directeur général des services, ce qui est irrégulier⁸² au regard, d'une part, de leur statut et, d'autre part, du fait que le seuil légal limitant à cinq le nombre de collaborateurs de cabinet.

Ces agents ont été, début 2025, hiérarchiquement rattachés à la direction générale des services. Cette régularisation doit nécessairement s'accompagner d'une interruption de toutes les missions susceptibles de revêtir un caractère non rattachable à des missions d'exécution administratives ou techniques.

⁷⁸ Voir l'application de l'article L121-1 du CGFP dispose que « *l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.* »

⁷⁹ Voir l'application de l'article L121-2 al.1^{er} du CGFP dispose que « *dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité.* »

⁸⁰ Recueillir toutes les informations nécessaires à la décision et apporter une assistance en termes d'organisation professionnelle du maire (017307), assurer et suivre certains dossiers en intégralité (018531, 3558) assurer une veille sur les courriers et notes sensibles (018531), réaliser des notes internes (014549), optimiser la gestion des activités du directeur de cabinet en lien avec les directeurs de l'entité (12287), représentation des élus lors des manifestations (16507), représenter l'image de la collectivité auprès des usagers et des agents (19128), assurer l'interface avec les autorités religieuses et la gendarmerie (9068), coordonner, planifier et apporter assistance au maire en termes d'organisation professionnelle, gérer la messagerie du maire (3325).

⁸¹ Chambre régionale des Comptes Ile-de-France, Département du Val-de-Marne, 2011-2025, cahier n°1, pages 78 et suivantes.

⁸² Tribunal correctionnel de Paris, 29 mars 2023.

3.3.3 Des missions peu lisibles au regard des moyens alloués

La rémunération des collaborateurs de cabinet est encadrée par l'article 7 du décret précité. Le montant du traitement et des indemnités des collaborateurs de cabinet de la commune d'Aix-en-Provence s'est révélé régulier au regard du traitement et du régime indemnitaire de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité (matricule 8837).

En revanche, sans méconnaître le principe de liberté de recrutement des collaborateurs d'élus, il appartient à la chambre, dans un souci de bonne gestion, de s'assurer que le niveau de rémunération proposé est cohérent avec, d'une part, le parcours et l'expérience professionnelle des collaborateurs et, d'autre part, le service fait.

Seuls les *curriculum vitae* de 6 des 12 collaborateurs rémunérés pendant la période de contrôle ont pu être produits⁸³ si bien que la commune n'a pas été en mesure de justifier du niveau de formation et d'expérience de la majorité d'entre eux. La cohérence entre leur niveau de rémunération et leur parcours n'a par conséquent pu être contrôlée.

L'actuel directeur de cabinet, recruté en 2022, a souligné la volonté du maire élu en 2021 d'améliorer la sécurité juridique du fonctionnement du cabinet. Celle-ci passe par la lisibilité et la transparence des missions confiées aux collaborateurs, afin que la réalité et l'étendue de leurs missions puissent être objectivées.

Seules 4 des 12 fiches de poste communiquées sont datées et signées⁸⁴. Certaines fiches présentent des incohérences. Par exemple, l'activité d'un actuel collaborateur (matricule 8830) renvoie à un temps de travail requis par activité de 875 %, alors que l'emploi ne concerne qu'un seul agent à temps complet.

Les collaborateurs n'étaient jusqu'en 2022 pas évalués. Toutefois, les comptes-rendus d'entretien professionnel des 3, 8 et 9 janvier 2024, qui concernent les agents dont les matricules sont respectivement 8830, 9915 et 11902, ne déclinent ni la dénomination du poste, ni les missions confiées, ni les activités génériques ou spécifiques. La description des objectifs de l'année écoulée, et celle de ceux à venir, y est sommaire⁸⁵. Les évaluations sont par conséquent essentiellement formelles et ne constituent pas un outil de gestion.

La tenue des dossiers administratifs des collaborateurs est insatisfaisante. Elle empêche une distinction systématique des missions confiées et du service fait, et dès lors une appréciation transparente du bon usage des moyens substantiels alloués par le conseil municipal.

⁸³ Les CV des agents suivants n'ont pas été communiqués : 2938, 2371, 61, 3558, 19076, 17568.

⁸⁴ Les fiches de poste des agents suivants n'ont soit pas été communiquées, soit l'ont été sans date ni signature : 2938, 2371, 18354, 61, 3558, 19076, 8830, 17568.

⁸⁵ Compte-rendu d'entretien professionnel du 8 janvier 2024, mat.9915. Le rappel des objectifs passés est formulé ainsi « *poursuivre les missions de son poste* ». L'expression des nouveaux objectifs est libellée comme suit : « *poursuivre les missions* ».

3.3.4 Des missions de collaborateurs irrégulières

La qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à des missions susceptibles de relever d'un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public⁸⁶. Le cabinet et ses membres n'ont en effet aucune vocation à administrer les agents des services administratifs de la collectivité concernée⁸⁷. Ce rôle revient au seul directeur général des services en application de l'article 2 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987.

L'article 5 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 précise que « *la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine les fonctions exercées par l'intéressé* ». Les arrêtés et contrats communiqués sont laconiques s'agissant du contenu des missions confiées aux collaborateurs.

La fiche de poste d'un agent (matricule 2938), collaborateur de cabinet jusqu'au mois d'avril 2020, mentionne à titre d'activités : « *repérer les dysfonctionnements constatés dans la gestion du centre-ville. Rencontre avec les habitants pour recueillir les doléances, les signaler aux services. S'assurer et faire les réponses aux doléances du quotidien des administrés. Proposer la mise en place d'une mission de service de proximité à l'échelle de tout le territoire de la ville. En proposer la préfiguration* ».

Le contrat d'un autre agent (matricule 18354), collaborateur de septembre 2020 à décembre 2021, stipule que lui sont confiées « *des missions liées aux cultures urbaines et à la politique de la ville* ». Sa fiche de poste décrit ses activités ainsi : « *lien avec les différents acteurs culturels et sportifs dans les quartiers politique de la ville* ».

La fiche de poste d'un troisième agent (matricule 8830), collaborateur pour l'ensemble de la période de contrôle, mentionne notamment « *représenter le Maire en tant que chef de l'administration locale, au sein des jurys de recrutement externe et interne.* » La confusion entre mission politique et administrative s'exprime encore à travers les procès-verbaux de réunions avec les comités d'intérêt de quartier, dans lesquels la collaboratrice apparaît au premier rang des « *fonctionnaires de la ville d'Aix-en-Provence* » présents.

Les missions confiées à un quatrième agent (matricule 9915), collaborateur en fonction depuis le mois de septembre 2022, portent notamment sur la « *coordination des différentes politiques publiques* » de la commune.

Ainsi, certains collaborateurs de cabinet des deux ordonnateurs successifs se sont vu confier des missions qui ne requièrent pas nécessairement d'engagement personnel déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique, ni de relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur. Les missions relevées sont susceptibles d'occasionner une immixtion des collaborateurs dans l'appareil administratif et les amener à donner des directives à un personnel administratif qui ne relève pas et ne peut relever juridiquement et statutairement du cabinet.

⁸⁶ Conseil d'État, 26 janvier 2011, Assemblée de Polynésie.

⁸⁷Chambre régionale des comptes Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Montpellier, exercices 2015 et suivants., pages 75 et suivantes.

La collectivité doit mettre fin à cette situation.

3.4 Les engagements récents et limités pour prévenir les atteintes à la probité

Il découle de l'application de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « *Sapin 2* », créant notamment l'Agence Française Anticorruption (AFA), que repose sur les collectivités locales l'obligation de se doter d'un dispositif de prévention des atteintes à la corruption.

Cette obligation participe plus largement de l'obligation générale de prévention et de conformité imposée aux collectivités. Aucune sanction n'est textuellement prévue en cas de manquement et les communes sont libres d'adopter le dispositif de leur choix, adapté à leurs enjeux et particularités. Elles sont toutefois invitées à s'inspirer des rapports publiés par l'AFA.

Les obligations déclaratives auprès de la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), auxquelles certains élus et agents sont soumis, sont respectées, conformément à la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

3.4.1 Les élus sont trop peu sensibilisés à la lutte contre la corruption

3.4.1.1 La formation est insuffisante

L'exercice du droit à la formation des élus est organisé par les délibérations du 28 avril 2014 et du 12 octobre 2020.

Aucune formation n'est intervenue en 2018, 2019 et 2023. En 2020, 17 élus ont participé à une formation d'une journée. En 2021 et 2022, ce sont au total 5 élus qui ont bénéficié d'une formation.

La chambre observe qu'aucune formation n'a porté sur la prévention des atteintes à la probité, en dehors d'une réunion d'information sur le fonctionnement de la commission de déontologie le 15 avril 2024. Il s'en déduit une faible appropriation de ces enjeux et, par suite, un risque d'infraction accru.

3.4.1.2 Des atteintes à la probité peu signalées aux autorités judiciaires

L'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale prévoit que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* »

De 2018 à 2023, 11 procédures disciplinaires instruites à l'encontre d'agents ont abouti à des sanctions. Dix d'entre elles renvoient à des faits relevant du détournement de fonds ou de biens, ou de la constitution de faux et de l'usage de faux.

Pendant la même période, cinq avis ont été transmis aux autorités judiciaires. Ils portent sur un détournement de fonds d'une somme déjà remboursée (17 janvier 2018), des faits de harcèlement et harcèlement sexuel reprochés à une même personne (22 mars 2022 et son complément le 6 avril 2022, puis de nouveaux faits le 30 janvier 2024), des faits de harcèlement (17 octobre 2022) et, selon pli non daté mais antérieur au changement d'ordonnateur, sur des faits de harcèlement moral.

Ainsi, les faits ayant donné lieu à une sanction disciplinaire n'ont pas systématiquement occasionné un avis au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Pourtant, au regard des sanctions disciplinaires prononcées, ces faits présentaient un degré suffisant de vraisemblance⁸⁸ ou paraissaient suffisamment établis⁸⁹.

Le législateur n'a pas souhaité assortir l'obligation d'aviser les autorités judiciaires d'une sanction pénale. Toutefois, le caractère de l'article 40 alinéa 2 est impératif⁹⁰ et l'absence de révélation conduit à priver le ministère public de l'appréciation de l'opportunité des poursuites. La chambre observe qu'en l'absence de signalement de faits délictuels ou criminels dont il aurait connaissance, le débiteur de l'obligation pourrait se voir déclarer comptable de fait⁹¹.

Il convient par conséquent de rappeler que l'obligation de signalement, par laquelle ils contribuent au fonctionnement de la justice⁹², incombe aux élus.

3.4.1.3 Les missions d'information de l'article L. 2121-22-1 CGCT ne sont pas un outil de détection d'atteintes ponctuelles à la probité

Les membres du conseil municipal ont été informés, lors de la séance du 17 mars 2023, de probables infractions à la loi pénale commises par des agents au sein du garage municipal⁹³. Lors de cette séance, au motif de « *souçons de détournements de fonds* », l'hypothèse de la création d'une mission d'information et d'évaluation de politique publique prévue à l'article 24 du règlement intérieur du conseil a été évoquée par un élu d'opposition.

⁸⁸ CAA Nancy, 30 novembre 2006, req. N °05NC00618, AJDA 2007.447.

⁸⁹ CE, section, 27 octobre 1999, Solana, req. n° 196306, Lebon 333.

⁹⁰ Circ. CRIM 2004-06 G3/21-06-2004

⁹¹ CE, section, 6 janvier 1995, M. Gouaze, req. n° 139728, Lebon 12 et Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 6 (folio 10245) – agents publics territoriaux : obligation de communication, section 1, §1 *L'article 40 du code de procédure pénale*, 23, Dalloz 2024.

⁹² Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 6 (folio 10245) – agents publics territoriaux : obligation de communication, section 1, §1 *L'article 40 du code de procédure pénale*, 23, 6, Dalloz 2024.

⁹³ Procès-verbal de la séance du 17 mars 2023, pages 131 et suivantes.

Par délibération du 9 juin 2023, cette mission a été créée. Ses membres se sont réunis à cinq reprises entre juillet 2023 et mai 2024. Leurs travaux ont fait l'objet d'un rapport présenté lors de la séance du conseil municipal du 14 juin 2024. Il en ressort notamment que le directeur général des services a pris l'initiative de désormais interdire toute utilisation à des fins privées des moyens du garage, alors qu'une tolérance était préalablement observée.

La chambre observe qu'à l'unanimité exprimée en faveur de la création de la mission⁹⁴ a succédé un désaccord majeur quant à la portée et aux moyens d'un outil d'information et d'évaluation. Les élus d'opposition ont exposé ne pas avoir été en mesure d'identifier les causes des dysfonctionnements constatés, utiles à l'évaluation de la responsabilité de la « chaîne hiérarchique »⁹⁵.

En effet, des membres de la mission ont regretté le refus opposé à la demande d'accès à certaines pièces au motif de l'existence de procédures disciplinaires et pénales pendantes. Or, le signalement adressé le 17 octobre 2022 par l'ordonnateur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale porte sur des faits qui ne relèvent pas du champ des atteintes à la probité. En outre, le conseil de discipline réuni le 22 mars 2024 n'a prononcé aucune sanction à l'encontre des agents concernés. Les difficultés rencontrées pour articuler les travaux de la mission avec les procédures existantes ont révélé une insuffisante appréhension de l'objet de la mission.

Les missions d'information prévues à l'article L. 2121-22-1 du CGCT n'ont pas pour objet de déterminer des responsabilités pénales ou administratives. Elles n'ont pas davantage vocation à participer des dispositifs de prévention au sens de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique. En l'espèce, cet outil a été mobilisé sans que ses objectifs et ses moyens d'action ne soient préalablement précisément débattus puis arrêtés.

En revanche, la prévention des atteintes à la probité et à la transparence des affaires municipales relève du champ des politiques publiques municipales. Aussi, solliciter la création d'une mission d'information et d'évaluation de cette politique publique entre dans le cadre de l'article L. 2121-22-1 précité.

3.4.1.4 Une commission de déontologie a récemment débuté ses travaux

L'article L. 1111-1-1 du CGCT prévoit que les élus locaux exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l' élu local. Cette charte figure au même article, qui dispose également que tout élu local peut consulter un référent déontologue.

⁹⁴ Conseil municipal du 9 juin 2023, point 02.10.

⁹⁵ Rapport d'information de la mission d'information et d'évaluation sur la garage municipal, juin 2024, page 38.

Par délibération du 10 février 2022, le conseil municipal a créé « *la commission de déontologie des élus aixois* ». Ses compétences sont déterminées à l'article 2 des statuts : elle vise essentiellement à conseiller les élus, les éclairer sur la législation applicable, les accompagner dans leurs obligations déclaratives. Elle peut être saisie par tout élu et assure la confidentialité des informations qui pourraient être échangées. Le décret d'application n° 22-1520 relatif aux modalités et critères de désignation des référents déontologues est paru le 6 décembre 2022. Ainsi, par délibération du 20 janvier 2023, le conseil municipal a adopté une modification des statuts de la commission, pour qu'elle soit conforme à la réglementation.

Préalablement à l'installation de la commission, une note du 9 mai 2023 a recensé les positions et représentations des élus dans les commissions et organismes extérieurs, afin de faciliter l'organisation des éventuelles non-participations aux délibérations. Cette note est venue actualiser la procédure de dépôt préalablement appliquée conformément à l'article L. 2131-11 du CGCT⁹⁶.

La commission est présidée par un membre honoraire des juridictions administratives et est composée d'un membre honoraire des juridictions financières, d'un membre honoraire des juridictions judiciaires, d'un membre honoraire des juridictions administratives, et d'un haut fonctionnaire. Une plaquette présentant ses missions, sa composition et les modalités pratiques de sa saisine a été diffusée aux élus.

La commission a organisé une demi-journée d'information à destination des élus le 15 avril 2024. La commune a indiqué à la chambre que la commission n'a été saisie d'aucune situation individuelle. En contravention avec l'article 3-6 de ses statuts, la commission n'a depuis sa création formalisé aucun rapport d'activité annuel.

La chambre observe que, créée le 10 février 2022, cette commission a, à ce jour, connu une activité faible.

3.4.1.5 Un code de déontologie adopté en octobre 2024

Aux termes d'une délibération du 4 octobre 2024, le conseil municipal a approuvé le « code de déontologie des élus de la ville d'Aix-en-Provence ».

Celui-ci reprend les dispositions de l'article L. 1111-1-1 du CGCT et organise notamment le régime des déplacements et de l'acceptation des cadeaux ou libéralités par les élus. Il rappelle que ceux-ci « *doivent suivre les formations sur la déontologie de l'élu proposées par la Ville en lien avec la commission de déontologie* »⁹⁷.

⁹⁶ Dans sa rédaction antérieure au 23 février 2022, l'article L. 2131-11 disposait que « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* ». Depuis, il prévoit que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. En application du II de l'article L. 1111-6, les représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales mentionnés au I du même article L. 1111-6 ne sont pas comptabilisés, pour le calcul du quorum, parmi les membres en exercice du conseil municipal.* »

⁹⁷ Art. 2.7 du code de déontologie des élus de la ville d'Aix-en-Provence.

L'article 4 du code dispose que « *la mise en œuvre des dispositions de la charte et du présent code fera l'objet d'un bilan discuté entre groupes politiques afin d'en déterminer la pertinence et d'en étudier les éventuels amendements. Le bilan sera inscrit à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal qui en prendra acte* ». Le calendrier de cette procédure d'évaluation n'est pas précisé.

L'adoption récente de cet outil n'a pas permis à la chambre d'en évaluer l'appropriation par les élus.

3.4.2 La sensibilisation des agents est faible et récente

3.4.2.1 La formation des agents est limitée

De 2018 à 2023, 25 agents ont suivi une formation relative à une thématique susceptible d'être rattachée à la notion de prévention de la corruption, pour un total de 228 heures.

La chambre observe l'insuffisance de cet engagement, en six années, pour une collectivité de plus de 2 300 agents. Toutefois, il convient également d'observer que cinq des sept sessions de formation sont postérieures au changement d'ordonnateur.

Des supports d'information sont ponctuellement diffusés auprès des agents, permettant de les sensibiliser à certaines problématiques précises. À titre d'exemple, des plaquettes relatives aux règles de cumul d'activité, aux manquements aux obligations professionnelles, aux droits et obligations déontologiques des agents publics ont été réalisés en 2022 et 2023. Le taux d'appropriation de ces informations n'a pas été évalué.

3.4.2.2 Un déontologue est accessible aux agents

Conformément à une délibération du 13 avril 2018, une convention a été conclue entre la commune et le centre de gestion départemental des Bouches-du-Rhône (CDG13), renouvelée par délibération du 7 avril 2022. Elle désigne celui-ci en qualité de référent déontologue, laïcité et éthique pour les agents.

Les modalités de saisine du référent déontologue ont fait l'objet d'une communication interne par note et d'une information le 22 novembre 2018 auprès du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), renouvelée le 9 mars 2022 auprès du comité technique (CT).

Le CDG13 a été saisi à cinq reprises entre 2019 et 2022. Toutefois, la commune n'a été destinataire d'aucun élément de nature à lui permettre de tirer d'éventuelles conséquences de difficultés qui auraient pu être signalées au référent déontologue.

3.4.2.3 La prévention effective du pantouflage des cadres

L'article 432-13 du code pénal prévoit et punit le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

Par courrier du 10 février 2020, un ancien directeur général adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement, retraité depuis le 1^{er} décembre 2018, a fait connaître à l'ordonnateur la création récente d'une micro-entreprise⁹⁸ et a sollicité, au visa du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, l'autorisation de contracter avec la SPLA Pays d'Aix Territoires, dont la commune est actionnaire majoritaire.

L'ordonnateur a consécutivement saisi d'une demande d'avis le CDG13, en sa qualité de référent déontologue. Celui-ci, par courrier du 15 juillet 2020, a exposé ne pas avoir identifié de conflit d'intérêt et a rappelé qu'en cas de doute quant à la régularité du projet de l'intéressé, la commune pouvait solliciter la HATVP. Celle-ci fut saisie selon pli non daté ; elle a formalisé une réponse motivée en date du 4 décembre 2020.

Par courrier du 11 avril 2023, le directeur général adjoint « finance économie et optimisation » a sollicité l'avis de l'ordonnateur quant à son projet de reconversion professionnelle auprès d'une société de droit privé, située dans le département des Bouches-du-Rhône, évoluant dans le secteur des énergies renouvelables.

Saisie par la commune le 13 avril 2023, la HATVP a rendu un avis motivé le 5 juin 2023.

La commune n'a signalé à la chambre aucun autre cas de départ de l'un de ses cadres vers une société de droit privé.

La chambre observe que les ordonnateurs successifs ont veillé à s'entourer des avis utiles à la prévention de conflits d'intérêt, en application des articles L. 124-4 alinéa 3⁹⁹ et L. 124-5¹⁰⁰ du code général de la fonction publique.

⁹⁸ La société HG Consultant

⁹⁹ L'article L. 124-4 al.3 du CGFP prévoit que « lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. »

¹⁰⁰ L'article L. 124-5 du CGFP dispose que « Lorsque la demande prévue au premier alinéa de l'article L. 124-4 émane d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À défaut, l'agent peut également saisir la Haute Autorité. »

3.4.3 Le dispositif de prévention doit être structuré et complété

Les outils de prévention des atteintes à la probité proposés par la commune d'Aix-en-Provence sont récents. Ils ne découlent pas d'une analyse objectivée du risque.

La réalisation d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité est impérative au regard du volume d'argent public titré et mandaté par la commune. Celle-ci peut être spécifique ou intégrée dans une cartographie générale des risques de la collectivité, et s'adosser à une revue des compétences et des activités. Cette cartographie permettra l'élaboration d'un plan d'action afférent aux risques significatifs identifiés, détaillant les procédures de maîtrise des risques. Ce plan d'action permettra une coordination des outils de prévention, existants ou à créer, et éviter l'écueil d'une juxtaposition de dispositifs dont l'efficacité ne serait pas évaluée.

Un corpus comparable peut utilement être constitué pour les agents, décliné par service ou direction, en considération des risques auxquels leur affectation les confronte.

La chambre observe qu'elle a recommandé à la commune dès 2017 de mettre en place un contrôle interne reposant sur une cartographie générale et hiérarchisée des risques¹⁰¹. Cette recommandation n'a, à ce jour, pas été suivie d'effet.

Seul chargé de l'administration en application de l'article L. 2122-18 du CGCT, l'ordonnateur doit assurer le bon fonctionnement de l'administration communale¹⁰². À ce titre, il a la liberté, par exemple, de confier l'effort de diagnostic et de planification à un service, à une direction existante, de créer un service d'inspection.

L'information au conseil municipal relative au « *lancement de l'étude sur la cartographie des risques à la ville d'Aix-en-Provence* », datée du 4 octobre 2024, ne propose ni méthodologie précise (constitution d'un groupe de travail, personnalités extérieures éventuellement associées à ses travaux, objectifs des travaux, etc.), ni agenda.

Recommandation n° 4. : Réaliser une cartographie des risques à laquelle adosser un plan d'action de prévention de la corruption.

¹⁰¹ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte-d'Azur, rapport d'observations définitives, commune d'Aix-en-Provence, exercices 2009 et suivants, page 36.

¹⁰² CE, 23 mars 1962, Casablanca.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les enjeux de transparence de la vie publique et de prévention de la corruption et les obligations nées de la Loi « Sapin 2 » de 2016 ont été insuffisamment pris en compte par la commune entre 2018 et 2024, bien que la transparence des travaux du conseil municipal progresse. Le fonctionnement du cabinet du maire se signale par des irrégularités substantielles qui expriment la persistance d'une confusion entre missions politiques et administratives.

Les agents et élus ont désormais accès à un référent déontologue. Toutefois, leur formation est insuffisante et la commune n'est toujours pas dotée d'un dispositif structuré et complet de prévention des atteintes à la probité. La réalisation d'une cartographie des risques, préalable à la formalisation d'un plan d'action, est désormais urgente.

La recommandation adressée en ce sens en 2017 par la chambre n'a pas été suivie d'effet.

4 UNE POLITIQUE D'ACHAT PUBLIC PEU LISIBLE

4.1 Des outils et compétences au service du processus d'achat

4.1.1 L'augmentation des effectifs dédiés

Les effectifs du service en charge de la commande publique sont progressivement passés de 7,8 à 12 ETP entre 2018 et 2024.

Le niveau de qualification des agents correspond aux missions qui leur sont confiées ainsi qu'au degré d'expertise exigée en matière juridique. La commune justifie d'un programme de formation sur des thématiques adaptées, et de son suivi effectif. Des outils performants de veille juridique sont mis à la disposition des agents.

4.1.2 Des procédures internes détaillées, mais un règlement de la commande publique tardivement mis à jour

L'évolution de l'organisation de la fonction achat a été accompagnée de la production et de la diffusion de directives internes.

Les notes et guides¹⁰³ qui accompagnent chronologiquement, particulièrement depuis 2022, la réorganisation de la commande publique se révèlent en contradiction avec les « *principes généraux portant réglementation interne de l'achat public* », diffusés selon note du 1^{er} juin 2012. Les 66 pages de ce document cadre, qui contient des données obsolètes et, par suite, inexactes¹⁰⁴, sont restées applicables jusqu'à l'adoption d'un nouveau guide interne de la commande publique le 10 octobre 2024.

La commune ne disposait pas, entre 2018 et la fin de l'année 2024, d'un support unique complet et actualisé, accessible à l'ensemble des acteurs de l'achat public communal. L'adoption de cet outil utile à la régularité et à la performance de la fonction achat est trop récente pour qu'une évaluation de son appropriation par les services puisse avoir été menée.

La chambre observe que cet effort de formalisation s'est accompagné d'un engagement en faveur de la formation des acteurs municipaux de l'achat public. Le 30 septembre 2024, 89 agents ont bénéficié d'une formation sur le thème de l'exécution administrative et financière des marchés publics, animée conjointement par la direction en charge de la commande publique et par le comptable public.

4.1.3 La passation des marchés est encadrée

4.1.3.1 Une procédure de passation globalement satisfaisante

De 2018 à 2024, peu de procédures se sont révélées infructueuses ou résiliées pour motif d'intérêt général. L'enveloppe globale dédiée aux marchés est relativement stable, en dehors des conséquences de la pandémie de COVID-19. La chambre a observé que les marchés, qu'ils soient à forfait ou sous la forme d'accords-cadres, ont occasionné peu d'avenants. Une vingtaine de litiges concernent des marchés publics ; ils relèvent majoritairement du contentieux de l'exécution. La chambre n'a pas constaté d'effet d'abonnement, les éventuelles récurrences se limitant à l'exécution d'accords-cadres.

La procédure de publicité est centralisée par la direction de la commande publique. La plate-forme AWS, liée au logiciel Marcoweb/Agysoft, est utilisée pour assurer la diffusion des avis, selon des modalités adaptées aux seuils. La chambre n'a pas constaté de difficulté significative.

La durée de conservation des archives relatives aux marchés publics est déterminée en application des instructions des 28 août 2009¹⁰⁵ et 22 septembre 2014¹⁰⁶, ainsi que de la directive du 19 janvier 2021¹⁰⁷. Une distinction est opérée entre les marchés de fourniture ou de service d'une part, et les marchés de travaux d'autre part, s'agissant de la conservation des pièces à compter de la fin de l'exécution du marché.

¹⁰³ Note du 27 mai 2019, du 16 octobre 2020, supports de formation des 11 février 2022 et 24 mai 2022, note du 9 mai 2022, guide du 5 janvier 2023, guide du 7 mars 2024.

¹⁰⁴ Ceci était notamment le cas s'agissant des seuils légaux déterminants le cadre procédural à adopter dans les procédures de passation

¹⁰⁵ DAF/DPACI/RES/2009/018.

¹⁰⁶ DGP/SIAF/2014/006.

¹⁰⁷ DGPA/SIAF/2021/001.

À l'issue de la période de conservation, une procédure d'élimination précise est appliquée.

Ces éléments témoignent d'une expertise satisfaisante et adaptée au volume de marchés publics conclus par la commune.

4.1.3.2 La commission d'appel d'offres est dotée d'un règlement intérieur depuis septembre 2024

La commission d'appel d'offres (CAO) se réunit 15 à 20 fois par an. Les conditions de quorum sont respectées. La qualité des rapports d'analyse des candidatures ou des rapports d'analyse des offres est globalement satisfaisante.

Depuis une délibération du 29 mars 2004, les procédures adaptées sont également attribuées au terme d'une analyse au sein de la commission d'appel d'offres, ce qui contribue à la transparence et à la régularité dans l'attribution de ces marchés.

Le volume d'achat contractualisé et la densité des travaux de la CAO invitaient à l'adoption d'un règlement intérieur fixant, notamment, les missions obligatoires et facultatives de la commission, déterminant le rôle des membres à voix consultative, pour sécuriser ses travaux en déterminant les conditions et modalités de sa réunion.

Le 25 septembre 2024, un règlement intérieur, détaillé et complet, a été adopté.

4.2 L'accord-cadre : une technique d'achat privilégiée mais insuffisamment maîtrisée

4.2.1 Une technique qui ne déroge pas à l'obligation de définir ses besoins

4.2.1.1 L'achat-cadre comme principale technique d'achat

L'accord-cadre est une technique d'achat qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Il est prévu à l'article L. 2125-1 du code de la commande publique.

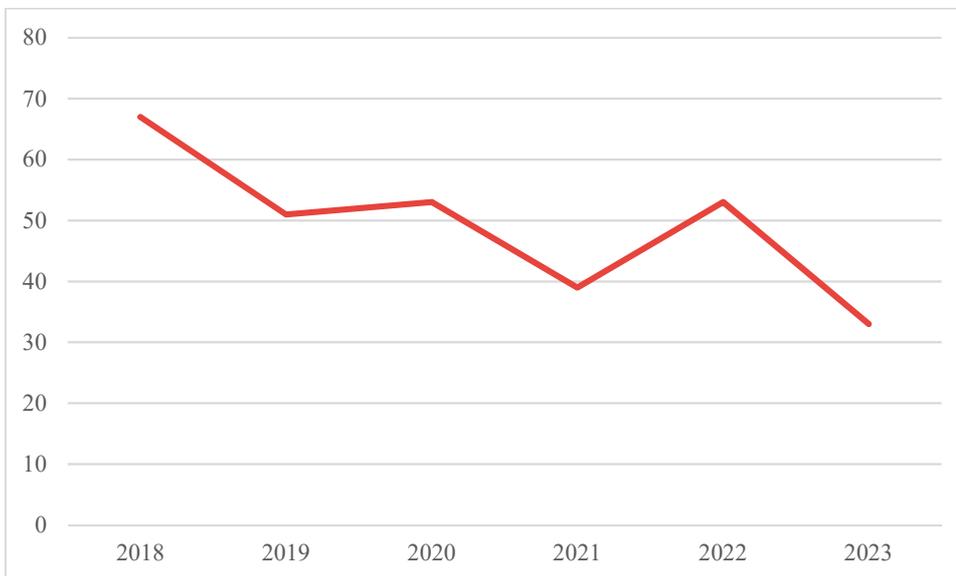
L'article R. 2162-2 de ce même code dispose que « *lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il donne lieu à la conclusion de marchés subséquents dans les conditions fixées aux articles R. 2162-7 à R. 2162-12. Lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles, il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande dans les conditions fixées aux articles R. 2162-13 et R. 2162-14* ».

Aux termes de l'article R. 2162-1, les acheteurs ne peuvent recourir aux accords-cadres de manière abusive, ou aux fins d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence.

L'accord-cadre est un outil de planification de la commande publique. Cette technique d'achat vise à occasionner pour le pouvoir adjudicateur gains de temps, économies d'échelle, et meilleure réactivité. La sécurité juridique doit s'en trouver accrue, et les fournisseurs diversifiés¹⁰⁸. Un recours substantiel à cette technique d'achat impose par conséquent une adaptation du travail du service en charge de la commande publique. En effet, le recours aux accords-cadres ne doit pas avoir pour seule ambition un gain de souplesse pour la commune en proposant un habillage juridique actualisé à la passation de marchés à bons de commande¹⁰⁹.

De 2018 à 2023, plus de 50 % des contrats conclus par la commune d'Aix-en-Provence en matière de commande publique ont été des accords-cadres, qu'il s'agisse d'accords-cadres à bons de commande (628 marchés), à marchés subséquents (43), ou mixtes (151). Ce chiffre s'est élevé à 67 % en 2018.

Graphique n° 3 : Proportion d'accords-cadres par rapport au total des contrats (%)



Source : commune d'Aix-en-Provence

La commune n'est pas en mesure d'expliquer l'évolution à la baisse de la part d'accords-cadres depuis 2018, qui n'est pas présentée comme un choix de privilégier progressivement les marchés forfaitaires.

La direction de la commande publique expose avoir recours à cette procédure pour répondre à des besoins récurrents, dont la fréquence ou les quantités ne sont pas connues avec précision lors de la passation du marché. Toutefois, aucun support interne n'expose les conditions et critères précis aux termes desquels cette technique d'achat doit être envisagée ou exclue. La commune ne propose pas de doctrine d'emploi transparente des achats-cadres.

¹⁰⁸ Cour des comptes, rapport public thématique, Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, juillet 2023, p.77 et suivantes.

¹⁰⁹ Prévus à l'article 77 de l'ancien code des marchés publics, ceux-ci ont disparu du code de la commande publique.

4.2.1.2 Des montants sans lien avec les besoins de la commune

L'article L. 2111-1 de la commande publique dispose que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* »

La chambre observe qu'une grande diversité de marchés est visée par cette procédure¹¹⁰. C'est par conséquent un champ vaste de la commande publique qui renvoie, selon la commune, à des besoins d'une part récurrents, d'autre part connus avec insuffisamment de précision quantitative pour recourir à des marchés à forfait. Elle n'identifie pas *a priori* de domaine pour lesquels cette technique serait exclue. Or, le régime juridique de l'accord-cadre repose sur la possibilité d'ajuster quantitativement la réponse aux besoins, à mesure de l'apparition de ceux-ci : cette technique est dès lors inadaptée notamment aux travaux de bâtiments, ou à tout domaine qui se caractérisent par une unité fonctionnelle et dont les détails doivent être connus dès l'origine¹¹¹.

Le renouvellement de l'accord-cadre mono-attributaire à bons de commande de « travaux de mise en accessibilité et sécurité »¹¹², d'un montant maximum de 24 M€ sur quatre ans, repose sur une fiche d'expression des besoins laconique, datée du 4 juillet 2022. Celle-ci précise que l'état des consommations du précédent accord-cadre, fixant également un maximum annuel de 6 M€, a connu une exécution engageant des sommes sensiblement inférieures, comprises entre 1,5 M€ et 2,3 M€ par an entre 2019 et 2022.

L'accord-cadre relatif au marché « régie et conseil en plan média », analysé par la commission d'appel d'offres du 21 septembre 2018, propose un minimum annuel de 50 000 € et un maximum annuel de 600 000 €, soit un montant supérieur de 1 100 %. La durée du marché étant fixée à quatre années, cet écart peut théoriquement s'élever à 2,2 M€ pour satisfaire un même besoin. La fiche d'expression du besoin formalisée par le service communication le 1^{er} mars 2022, préalable à la procédure d'appel d'offre pour le renouvellement de ces prestations, exprime un montant annuel minimum inchangé, et un montant annuel maximum porté à 1,1 M€.

Le caractère excessif de l'écart entre le montant maximum et le besoin effectif s'observe également pour des marchés de moindre ampleur. Selon acte d'engagement signé le 24 juillet 2020, la commune a confié à la société C. un marché d'un montant maximum HT annuel de 50 000 €, portant sur des prestations de conception de supports de communication. En 2021, aux termes de sept bons de commandes, moins de 11 500 € HT a été engagé. Pour l'exercice suivant, et sur le fondement de cinq bons de commande, cette somme s'est élevée à 12 404 € HT. Ainsi, le montant annuel maximum correspondant à un besoin réel s'est élevé à moins de 25 % du montant maximum annoncé dans le marché.

¹¹⁰ Prestations intellectuelles, fournitures, prestations d'audio-guides, régie publicitaire, travaux de réhabilitations bâtementaires, voirie, nettoyage, gardiennage, fourniture de vêtements, aménagements paysagers, achats de véhicules, panneaux de signalisation, etc.

¹¹¹ Fiche « Les accords-cadres », Direction des affaires juridiques, 2019.

¹¹² Selon acte d'engagement AE 23012 du 1^{er} février 2023.

Un accord-cadre « travaux d'entretien, d'aménagement et de grosse réparation de voirie », comprenant trois lots pour trois marchés mono-attributaires à bons de commande, a été passé en 2016¹¹³. Il prévoyait des montants maximums, par lot, de respectivement 3,5 M€, 5,2 M€ et 3,2 M€. Les consommations totales ont été, entre 2017 et 2020, évaluées entre 1,2 et 2,4 M€ pour le lot n° 1, entre 2,4 et 3,5 M€ pour le lot n° 2, et entre 0,24 et 0,88 M€ pour le lot n° 3¹¹⁴. Malgré un montant total de commande significativement inférieur aux maximums contractualisés, la commune a supprimé toute notion de montant maximum lors du renouvellement de l'accord-cadre en 2020, pourtant formalisé en trois lots restés identiques¹¹⁵.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la possibilité de conclure des accords-cadres sans maximum est exclue¹¹⁶. La direction de la commande publique admet la persistance d'une insuffisante corrélation entre les montants maximum habituellement déterminés et la réalité des éventuels besoins. Aussi, un effort de recensement des besoins a été engagé en 2023 avec, notamment, l'étude des consommations effectivement constatées lors des marchés précédents. Les seuils maximums sont désormais fixés sur la base de cette estimation, augmentée d'une « marge de sécurité » de 20 %. Les modalités de fixation de ce pourcentage n'ont toutefois pu être expliquées par la commune.

Le recours à cette procédure est, par son volume et son impact négatif sur la capacité de la commune à préciser ses besoins, abusif, et son caractère est irrégulier au sens de l'article R. 2162-1 du CCP.

4.2.1.3 Le volume contractualisé représente le double du volume liquidé, ce qui nuit aux règles de transparence et d'égal accès à la commande publique

Le recours à la technique de l'accord-cadre invite à distinguer, d'une part, le montant maximum encadré par les conventions conclues et, d'autre part, le montant effectivement engagé puis liquidé par la commune.

Les données avancées par la direction de la commande publique permettent de comparer une estimation du montant annuel des sommes contractualisées de tous les marchés, y compris à forfait (ce chiffre n'inclut pas le montant maximum des accords-cadres à marchés subséquents, mais le total des marchés subséquents conclus), au montant total liquidé de ces contrats sur la durée totale du marché¹¹⁷. Cette analyse n'est pertinente qu'à compter des exercices 2022 et 2023 : antérieurement, les accords-cadres sans montant maximum étaient autorisés, et la commune y a eu recours.

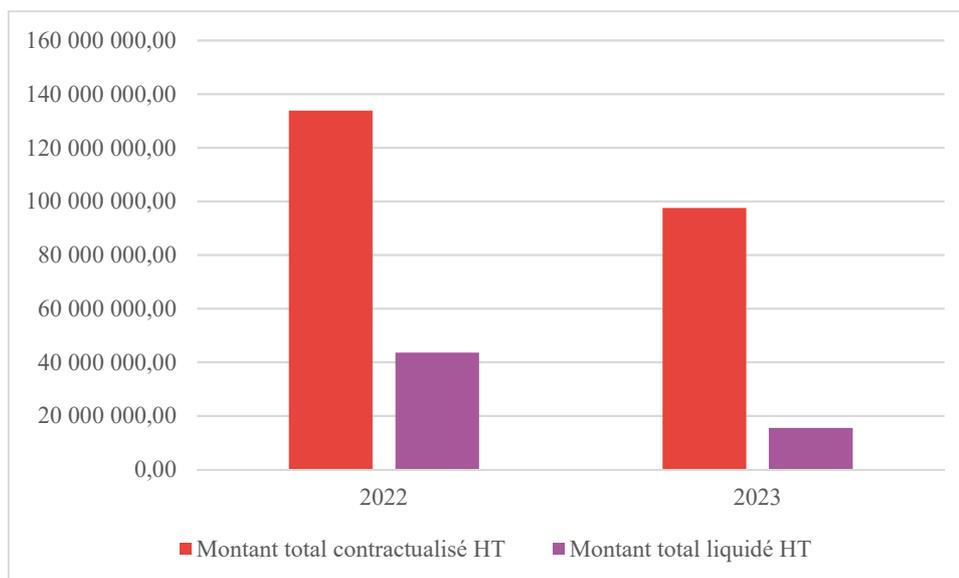
¹¹³ Selon actes d'engagement A16-085, A16-086 et A16-087.

¹¹⁴ Selon l'analyse des besoins en vue de la passation des AC 20183, 20184 et 20185 (annexes 1a, 1b, 1C) relatives aux « consommations passées » par les lots respectifs 1, 2 et 3.

¹¹⁵ Selon actes d'engagement AE 20183, AE 20184 et AE 20185.

¹¹⁶ Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021.

¹¹⁷ L'estimation des sommes liquidées renvoie aux contrats conclus sur un même exercice, et non au cumul des mandats de marché en fonctionnement et en investissement pour un même exercice qui peuvent concerner un marché conclu lors d'un précédent exercice.

Graphique n° 4 : Comparaison entre le montant des marchés contractualisés et celui des marchés liquidés (en €)

Source : Chambre régionale des comptes d'après commune d'Aix-en-Provence.

Les données pour les exercices 2022 et 2023 expriment un écart de respectivement 90 M€ et 82 M€ entre les sommes contractualisées et celles qui ont été liquidées en exécution des mêmes contrats. La technique de l'accord-cadre a pour principe une distinction entre une évaluation initialement maximisée du marché et l'engagement définitif. Toutefois, en l'espèce, les montants mis en évidence sont excessifs.

Le recours aux accords-cadres est une simple technique d'achat. Toutefois, par les modalités de son utilisation par la commune d'Aix-en-Provence, celle-ci publie des avis de marché qui comportent des montants maximums significativement surévalués. Cela emporte trois conséquences.

D'abord, la capacité de mobilisation de fonds publics annoncée par la commune aux potentiels attributaires de marchés publics est déconnectée des informations diffusées, débattues et arbitrées lors des débats budgétaires. Cette contradiction, qui porte sur des montants significatifs, nuit à la cohérence de l'information financière et comptable.

Ensuite, la décorrélation entre crédits budgétaires alloués à un marché et montant maximum prévu par le pouvoir adjudicateur nuit à la sécurité juridique des contrats¹¹⁸.

¹¹⁸ Si les crédits budgétaires alloués à un marché destiné à être passé sous la forme d'un accord-cadre peuvent être inférieurs au montant maximum que prévoit le pouvoir adjudicateur, celui-ci ne peut toutefois écarter comme inacceptable une offre, sur le fondement de l'article 59 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 désormais codifié aux articles L. 2152-1 et L. 2152-3 du CCP, au motif qu'elle excède le montant de ces crédits budgétaires qu'à la condition que ce dernier montant ait été porté à la connaissance des candidats à son attribution. Conseil d'État, 17 juin 2024, n°475214.

Enfin, la chambre rappelle que l'ordre public économique est assimilable au « bon fonctionnement du marché »¹¹⁹, ce qui comprend une exigence sur le caractère véritablement concurrentiel des mécanismes mis en œuvre et implique un certain niveau d'intégrité et de transparence¹²⁰. Le respect des grands principes de la commande publique, et particulièrement la transparence des procédures et l'égalité des opérateurs, participent de la définition de l'ordre public économique, conçu comme un ordre public de protection. Appeler à la concurrence des opérateurs pour des montants significativement erronés, qui ne traduisent pas la volonté effective de dépense publique, est contraire à l'exigence de transparence. L'insincérité dans les montants maximums potentiels et, partant, dans les besoins susceptibles d'être exprimés par la collectivité en direction de ses potentiels co-contractants, est de nature à dissuader certains opérateurs de soumissionner. Ceci est contraire au principe d'égal à accès à la commande publique.

La commune doit par conséquent corréliser les montants maximums contractualisés à ses besoins potentiels.

4.2.2 Une technique qui impose une évolution des missions du service de la commande publique

La commune expose qu'elle développe le recours aux marchés mixtes (accords-cadres à composante forfaitaire) et aux accords-cadres multi-attributaires à marchés subséquents. Elle affiche une intention de stimuler la concurrence, dans un objectif de performance financière. Cette orientation est effectivement de nature à améliorer la performance de l'achat public, mais elle est toutefois insuffisante.

En effet, le recours à la technique de l'accord-cadre impose aux collectivités une évolution dans l'exécution de la fonction achat. La pré-sélection des opérateurs ne doit pas conduire à limiter le nombre des soumissionnaires potentiels par effet de cloisonnement. Aussi, un recours fréquent à cette technique d'achat doit s'accompagner d'une démarche active de compréhension du marché économique des familles d'achats concernées, pour servir un référencement précis des attributaires potentiels.

¹¹⁹ Conseil constitutionnel, 2 juin 2017, n° 2017-634 QPC.

¹²⁰ Philippe Coleman, *L'ordre public économique : l'ordre du marché*, AJDA 2024, p.766.

4.2.2.1 Le *sourcing* opérationnel doit se développer

La direction de la commande publique expose avoir recours au *sourcing*¹²¹ opérationnel, en amont de projets ou de consultations spécifiques, tel qu'il est autorisé par l'article R. 2111-1 du CCP¹²². Toutefois, cette pratique se limiterait à « *environ cinq consultations d'accord-cadre par an* » en raison d'un manque d'effectifs.

La commune engage une telle procédure lorsqu'elle a identifié un problème d'exécution dans un marché, ou lorsque le renouvellement d'un marché ou l'évolution des besoins de la commune suggèrent un nouvel appel à la concurrence. La chambre observe que la pratique du *sourcing* n'est par conséquent corrélée ni au montant prévisionnel d'une opération, ni à sa complexité.

C'est par la transmission aux opérateurs de questionnaires, et éventuellement à l'occasion d'entretiens, que certains projets font l'objet d'un *sourcing*. Cinq exemples de questionnaires ont été communiqués à la chambre. Ils portent sur des études réalisées entre 2020 et 2023 et relèvent de familles d'achats variées¹²³. Les comptes-rendus de trois études ont été communiqués¹²⁴. La chambre observe que le nombre d'entreprises sourcées varie sensiblement en fonction des opérations considérées : 30 opérateurs ont été consultés s'agissant du projet de marché de fournitures de pièces détachées automobiles en 2021, et seulement deux entreprises ont été consultées en 2023 pour le projet de marché de prestation de sécurité humaine.

L'ampleur du recours à la technique de l'achat-cadre exige de la commune un recours fréquent, structuré et transparent à la pratique du *sourcing*. C'est ainsi que les critères aux termes desquels une opération fera l'objet d'une étude préalable doivent être objectivés, les conditions de détermination du nombre et de l'identité des opérateurs économiques consultés nécessitant également davantage de précision.

Il convient pour la commune de se doter d'outils lui permettant de s'assurer que sa pratique du *sourcing* ne puisse fausser la concurrence, mais se fasse exclusivement au service de la performance et de la régularité de l'achat public.

¹²¹ Le *sourcing*, prévu pour la première fois à l'article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Il facilite la concurrence, et vise par conséquent à améliorer la performance de l'achat. Voir sur ce point le « Guide de l'achat public, le *sourcing* opérationnel », direction des achats de l'État, mars 2019.

¹²² « Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L. 3. »

¹²³ Prestation de sécurité humaine, fourniture de pièces détachées automobiles, fourniture d'équipements et de matériels sportifs, prestations d'agences de voyage, prestation d'hébergement hôteliers.

¹²⁴ Fourniture de signalisation lumineuse tricolore, fourniture et travaux de pose d'accessoires de jeux extérieurs, acquisition de véhicules et d'engins au profit du garage municipal.

4.2.2.2 L'évaluation des prestations doit être systématique pour un référencement efficace

La qualité du référencement des opérateurs se nourrit prioritairement de l'analyse interne des prestations réalisées pour la commune dans le cadre de marchés existants et achevés.

Toutefois, l'évaluation de la qualité d'exécution des marchés passés par la commune n'est pas systématique. Il n'existe pas de procédure d'évaluation standardisée. S'agissant des marchés récurrents, la commune évoque une « *discussion entre l'acheteur en charge du dossier et les services demandeurs* » visant à déterminer les éventuelles améliorations à apporter au nouveau contrat.

Depuis 2022, quatre marchés relatifs à des prestations récurrentes de traiteur, de nettoyage et de gardiennage ont fait l'objet d'une expérimentation. Une grille d'évaluation a été établie en vue de déterminer une notation annuelle du fournisseur. La commune expose que le dispositif n'est pas étendu au motif de moyens humains limités.

La chambre observe que ce mécanisme d'évaluation n'est pas satisfaisant. Il est en outre décrit comme conçu pour améliorer les prestations attendues d'un opérateur en vue du renouvellement du marché qui lui a été attribué, et non pour écarter un opérateur au bénéfice d'un nouvel appel à la concurrence.

4.2.2.3 Le suivi de l'exécution des accords-cadres à bons de commande est insuffisant

Les accords-cadres à bons de commande, technique privilégiée par la commune d'Aix-en-Provence, exigent un travail conséquent de suivi et de contrôle interne, particulièrement lorsque, portant sur des montants élevés, ils s'exécutent par une multitude de bons de commande de montants variés.

Des incohérences entre le cadre contractuel et les factures acquittées

L'accord-cadre de « *prestations de régie média sur tout support et mission de conseil en élaboration en plan média* »¹²⁵, conclu le 9 novembre 2018, avait pour objet des prestations de régie publicitaire et de conseil.

Toutefois, aux termes d'une facture du 14 novembre 2019, la société Provence Rugby SASP a sollicité le paiement d'une somme de 20 000 € HT pour la mise à disposition d'une loge pour l'ensemble de la saison sportive, pour un ensemble de prestations non détaillées, et pour la réservation d'une place de parking. Un abonnement à la loge Est a été facturé le 16 octobre 2020 pour la somme de 31 228 € HT. De nouvelles prestations de mise à disposition de loges ont été facturées le 11 décembre 2020 pour un montant de 59 200 € HT. Une facture du 10 décembre 2021, pour ce même motif, met en compte 65 889 € HT.

¹²⁵ Selon acte d'engagement A18-094.

La société EUSRL PAUC Handball a facturé, le 5 décembre 2019, plusieurs dizaines de places et l'accès à son hospitalité pour un montant de 68 814,37 € HT. Une nouvelle facture de prestations d'hospitalité d'un montant de 7 774 € HT est datée du 25 septembre 2020. Une facture datée du 10 décembre 2020, d'un montant de 118 218 € HT, vise l'accès à 46 places. Le 9 décembre 2021, des prestations intitulées « *place salon Europe Arena PAUC* » et « *place comptoir H Arena PAUC* », pour un total de 118 000 € HT, ont été facturées.

L'intégralité des sommes exposées par ces sociétés auprès de l'attributaire de l'accord-cadre a fait l'objet d'un mandatement, en exécution de bons de commande aux intitulés peu détaillés¹²⁶. Les factures mentionnent toutes les références d'un bon de commande existant.

Aucune pièce contractuelle relative à l'accord-cadre précité ne prévoit toutefois la livraison de prestations relatives à la location de places, à l'accès à une loge ou à une hospitalité lors d'événements sportifs. Pourtant, ce cadre contractuel a été mobilisé pour engager un total de 489 123,37 € HT entre 2019 et 2022.

Cet accord-cadre a été renouvelé selon acte d'engagement du 5 juillet 2022¹²⁷. Ni les pièces contractuelles relatives à cette nouvelle convention, ni le rapport d'analyse des offres examiné en commission d'appel d'offre le 1^{er} juillet 2022 ne mentionnent des prestations qui ne relèveraient pas de l'achat d'espace publicitaire. Aucune référence à un engagement de dépense publique aux fins de location de places ou de prestations alimentaires à l'occasion d'événements sportifs ou culturels ne peut être mis en évidence.

Toutefois, aux termes d'une facture du 17 octobre 2022, la société EUSRL PAUC Handball a sollicité le paiement de 141 533 € HT pour des prestations de mise à disposition d'une hospitalité. Le 3 février 2023, la société Provence Rugby SASP a mis en compte la somme de 70 930,70 € HT pour des prestations décrites ainsi : « *siège honneur, open bar champagne, traiteur, coquillages, une place de parking avec accès aux places directement depuis salon panoramique Nord* ». Ces factures visent des bons de commandes existants. Elles ont occasionné des paiements effectifs par la commune, d'un montant total de 212 463,70 €.

La commune a adressé à la chambre une note détaillée, datée du 24 juillet 2024, visant à préciser les dispositions juridiques applicables aux prestations d'achats d'espaces publicitaires, et notamment celles prévues par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Elle y précise les conditions dans lesquelles elle a articulé ces dispositions avec ses besoins. Toutefois, elle n'évoque pas les motifs pour lesquels ce cadre contractuel a été mobilisé pour financer des prestations sans lien avec l'objet de la convention. Celles-ci ont, selon la commune, essentiellement été servies à des élus du conseil municipal et à des agents municipaux.

Une analyse insatisfaisante du service fait

Par un acte d'engagement du 9 septembre 2021¹²⁸, la commune a attribué un accord-cadre de « *conseil et accompagnement auprès de la ville d'Aix-en-Provence sur les financements européens* », d'un montant maximum annuel de 89 900 € HT.

¹²⁶ Par exemple « prestations hors média » ou « campagnes de partenariat ».

¹²⁷ Selon acte d'engagement n° 22092.

¹²⁸ Selon acte d'engagement n° 21078.

Deux bons de commande ont été émis. Le premier en date du 8 octobre 2021, pour un montant de 31 320 €, et le second le 14 mars 2022, pour un montant de 10 080 €. Leur désignation est laconique : « *mission 1 et 2* » et « *mission 3 – Montage du projet Erasmus+* ». Les factures émises par l'attributaire les 31 mai 2022 et 22 juin 2022 reprennent ces intitulés de prestation, pour des montants identiques.

Ces pièces renvoient manifestement aux références du cahier des clauses techniques particulières, pour des missions détaillées comme suit : « *1. Développer une stratégie pour capter les fonds européens (accompagnement sur un exercice budgétaire)* », « *2. Analyse de la programmation pluri annuelle d'investissements* » et « *3. Formaliser les dossiers de demande d'aides financières (prestation par projet)* ».

Les sommes mises en compte ont été liquidées. L'imprécision des pièces contractuelles s'accompagne d'une incapacité de la commune à communiquer une évaluation documentée de ses besoins (déficit de ressources internes, objectifs de recettes, analyse de l'efficacité de précédentes demandes de financements européens, etc.). Le montant maximum annuel du marché ne repose sur aucune évaluation.

Deux comptes-rendus de réunion ont pu être produits. Le bilan d'activité proposé par l'attributaire le 26 mai 2022 ne présente pas de cohérence, en volume de prestations livrées, avec le tableau de suivi transmis. Aucun support décrivant la stratégie de captation des fonds européens adoptée n'est produit.

Le recours de la technique d'achat de l'accord-cadre à bon de commande exige de la part des services de la commune davantage de rigueur dans l'appréciation de la cohérence entre les besoins, la justification du recours à la technique de l'accord-cadre, les bons de commandes, et les pièces justifiant des prestations effectivement servies.

Recommandation n° 5. : Adapter les missions de la direction de la commande publique aux exigences de la technique d'achat de l'accord-cadre en améliorant la définition des besoins, le *sourcing*, le référencement des opérateurs, le suivi de l'exécution et l'évaluation des prestations des attributaires.

4.3 L'absence de support exposant une stratégie globale d'achat public

Dans le secteur public, l'achat constitue un levier pour la mise en œuvre des politiques publiques. Une stratégie d'achat définit notamment des objectifs à atteindre et doit être adossée aux moyens alloués. Aussi, la stratégie d'achat d'une collectivité doit être coordonnée avec sa stratégie budgétaire.

4.3.1 Le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) n'est qu'un volet d'une stratégie globale à définir

La stratégie d'achat de la commune, exposée comme principalement articulée autour, d'une part, de la prise en compte d'objectifs environnementaux et sociaux et, d'autre part, du soutien aux PME/TPE, a été présentée à la chambre comme formulée dans le schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER). Celui-ci a été adopté selon délibération du 13 décembre 2023¹²⁹.

Aucun élément relatif à la formalisation d'un support exposant la stratégie d'achat public n'a pu être documenté antérieurement à cette date.

La note de présentation du SPASER, adressée le 5 mars 2024 aux services municipaux, expose l'ambition d'« *utiliser la commande publique comme levier au service de la transition écologique et sociale* ». Il s'agit d'intégrer aux marchés des critères et clauses d'exécution renvoyant à la protection de l'environnement et de la santé, à l'insertion professionnelle et sociale, et au développement économique.

Le SPASER adopté par la commune d'Aix-en-Provence, dans un calendrier contraint par le décret 2022-767 du 2 mai 2022, couvre la période 2024-2026. Il est publié sur le site Internet de la commune. Il précise des objectifs cibles à atteindre à compter de 2025, et comporte des indicateurs en valeur. Un comité de pilotage et un comité technique y sont annoncés afin d'assurer l'exécution de ses dispositions. Ce document cadre est, ainsi, conforme à l'article L. 2111-3 du CCP.

Toutefois, ces dispositions légales précisent que le SPASER « *détermine les objectifs de politique d'achat de biens et de services comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique visant notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie, d'eau et de matériaux ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion de la durabilité des produits, de la sobriété numérique et d'une économie circulaire.* »

La chambre observe que l'article L. 2111-3 relève du chapitre 1^{er} « définition des besoins » du titre 1^{er} « préparation du marché » du livre 1^{er} du code de la commande publique.

Ainsi, le SPASER est un support obligatoire qui renvoie à des objectifs légalement déterminés. Il n'a pas vocation à constituer l'expression exhaustive de la stratégie d'achat d'une commune. Le SPASER adopté par la commune d'Aix-en-Provence est par conséquent l'un des éléments de la stratégie communale d'achat public, mais est insuffisant pour caractériser une stratégie d'achat complète.

¹²⁹ spaser-pageparpage.pdf

Un véritable document de stratégie d'achat a vocation, en s'adossant à une cartographie des achats, à proposer des objectifs clairs en termes de performance financière et de régularité. Il détermine des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de la commune. Il identifie les contraintes propres à l'entité, analyse les caractéristiques du marché, et offre une objectivation des attentes en termes de coûts, de qualité, de délais d'exécution. Des outils permettant d'accompagner les communes dans la construction de cet outil sont facilement accessibles¹³⁰.

La chambre observe qu'au regard du volume d'achat public de la commune d'Aix-en-Provence, il serait de bonne gestion d'engager rapidement les travaux utiles à la réalisation d'un tel support.

4.3.2 La stratégie d'achat doit procéder de la stratégie budgétaire

L'articulation entre la programmation budgétaire et celle des achats est décrite par la commune comme établie en trois temps : d'abord l'expression des demandes d'achat par chaque service auprès de la direction de la commande publique, ensuite une conférence budgétaire, arène de négociation¹³¹ des marges de manœuvre par direction, enfin un arbitrage politique négocié entre l'adjoint au maire en charge des finances et l'adjoint au maire sectoriel. Cet arbitrage est présenté comme tenant compte d'indicateurs de performance des politiques publiques, établis par la direction de l'évaluation et du contrôle de gestion.

Le 23 avril 2024, une note a été adressée au maire par l'adjoint au maire en charge du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques, détaillant les indicateurs retenus pour chaque politique publique sectorielle. La définition d'indicateurs permettant d'évaluer les politiques publiques engagées et ayant vocation à servir la coordination entre programmation des achats et programmation budgétaire est une démarche utile. Récente, elle n'a pas eu d'impact sur la fonction achat entre 2018 et 2024.

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB), débattus annuellement, exposent les axes stratégiques, notamment en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les rapports diffusés depuis 2018 proposent des développements sur les contraintes de nature à impacter la fonction achat de la commune. À titre d'exemple, le ROB présenté le 20 janvier 2023 exprime la volonté de satisfaire les besoins énergétiques de la commune en maîtrisant les coûts et en pérennisant le recours à un groupement de commande. Il propose des prévisions de consommation d'électricité¹³². Ces informations livrent des orientations globales dont la stratégie d'achat doit tenir compte. Toutefois, de par leur caractère par nature générique, elles sont insuffisantes à la définition d'objectifs stratégiques précis.

¹³⁰ Par exemple, La Gazette des communes, *Réaliser une stratégie achat*, 21 mai 2019 *Réaliser une stratégie achat (1)* (lagazettedescommunes.com).

¹³¹ La conférence budgétaire réunit la direction en demande, et les services en charge des finances, du contrôle de gestion, de la commande publique, et des ressources humaines.

¹³² Rapport d'orientations budgétaires pour l'exercice 2023, pp.47-48.

La chambre observe qu'en l'absence de plan pluriannuel d'investissement et de schéma directeur immobilier, la commune est dépourvue d'outils exprimant une stratégie budgétaire lisible. Dans ces conditions, la réflexion de la commune sur une stratégie d'amélioration de la performance de son achat public est nécessairement limitée.

4.4 De nouveaux outils de suivi des concessions ont été créés

Aux termes de l'article L. 1121-1 al.1^{er} du CCP, *« un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service qu'il a supportés. »*

Selon l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, *« L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. »*

La commune d'Aix-en-Provence recourt aux conventions de concession et de concession d'aménagement par la contractualisation auprès de plusieurs opérateurs, dont l'un est soumis au régime de la quasi-régie.

4.4.1 La SPLA Pays d'Aix Territoires, un concessionnaire et prestataire « in house »

La création d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) est prévue à l'article L. 1531-1 du CGCT. Société anonyme, son capital est intégralement détenu par des collectivités publiques, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Leurs clients ne peuvent être que leurs propres actionnaires. L'intérêt de recourir aux services et prestations d'une SPLA consiste, pour la collectivité actionnaire contractante, à lui confier des missions en quasi-régie sans avoir à procéder aux formalités de publicité et de mise en concurrence régies par le code de la commande publique.

Aux termes de l'article L. 2511-1 du CGCT, une quasi-régie est caractérisée lorsque le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.

Depuis 2018, 13 concessions d'aménagement différentes ont été engagées, poursuivies ou achevées. Une publicité préalable à la détermination du concessionnaire n'a été réalisée que pour deux d'entre elles : la concession d'aménagement relative à la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Parc de la Duranne, et celle relative à la ZAC Sextius Mirabeau. Ces concessions ont été attribuées à la SEMEPA antérieurement à la période sous revue.

Les 11 autres concessions d'aménagement¹³³ ont été attribuées, depuis 2012, sans publicité préalable, à la SPLA Pays d'Aix Territoires. L'une de ces opérations s'est achevée antérieurement à 2018, mais son bilan de clôture a été approuvé par le concessionnaire le 29 juin 2022¹³⁴. Parmi les opérations, 5 se sont achevées pendant la période sous revue. Trois nouvelles opérations lui ont été confiées.

Une dizaine de missions d'étude, de négociation foncière et d'assistance à maîtrise d'ouvrage lui ont par ailleurs été attribuées par la commune entre 2018 et 2023, sans publicité ni mise en concurrence. Ces missions s'intensifient : six d'entre elles sont postérieures à janvier 2022.

Selon les statuts de la SPLA Pays d'Aix Territoires, mis à jour le 8 octobre 2020, celle-ci a pour objet de réaliser pour le compte de ses collectivités territoriales et établissements publics actionnaires et dans leur périmètre géographique, toute opération définie à l'article L. 300-1 et à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme. L'article 2 de ses statuts prévoit également, notamment, la réalisation d'études préalables.

La SPLA Pays d'Aix Territoires compte 18 administrateurs. De 2018 à 2024, 10 d'entre eux ont systématiquement été élus de la commune d'Aix-en-Provence. L'examen des feuilles de présence et des pouvoirs pour les 22 réunions du conseil d'administration tenues du 18 avril 2018 au 30 avril 2024 montre que les élus aixois sont, en dehors de la séance du 26 novembre 2020, systématiquement majoritaires. Les procès-verbaux des conseils d'administration sont détaillés et témoignent de la mise à l'ordre du jour de toutes les questions importantes relatives aux activités et au fonctionnement de la SPLA.

Le conseil d'administration a fait le choix de confier la direction générale de la société à son président, conformément à l'article 19 des statuts de la SPLA. Le PDG de la société est le 1^{er} adjoint au maire d'Aix-en-Provence¹³⁵.

Le rapport d'activité de la société est présenté annuellement au conseil municipal d'Aix-en-Provence.

Il s'en déduit que la commune exerce sur la SPLA Pays d'Aix Territoires une influence décisive sur les décisions importantes de celle-ci. Elle exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

¹³³ Pour les opérations : « Lesspes – Pont d'Anthoine – Irma Moreau », Zac de plan d'Aillane, Quartier St Europe, Zac de Barida, Quartier Faubourg, « réhabilitation de l'agglomération urbaine aixoise », Zac de la Constance, « centre des congrès Carnot », « Plan campus/Pauliane », « Pôle numérique SMAC », « l'ensoleillée ».

¹³⁴ Selon délibération DL.2022-196, adoptée en séance du conseil municipal du 29 juin 2022.

¹³⁵ Gérard Bramoullé de 2008 à 2023, puis Eric Chevalier.

La chambre observe toutefois que les statuts de la SPLA ne contiennent pas de clause spécifique organisant de manière lisible et opposable les modalités du contrôle analogue¹³⁶. L'actionnaire majoritaire pourrait inciter la société à se doter, par exemple, d'une commission ou d'un comité technique du contrôle analogue.

4.4.2 Le suivi récemment renforcé des concessions doit faire ses preuves

La commune a formalisé des délégations de service public, devenues des concessions, qui portent sur :

- l'exploitation du réseau de chaleur de la commune ;
- l'exploitation du casino;
- l'exploitation du grand théâtre de Provence (GTP), confié par la métropole à la société M. selon convention de 2014. Le contrat a été transféré à la commune le 1^{er} janvier 2016. Elle l'a renouvelé en 2021 selon délibération du 14 février 2020 ;
- l'exploitation des structures multi-accueil collectifs de la commune¹³⁷ ;
- l'exploitation du stationnement payant sur la voie publique et du parking de la Rotonde ont été confiées à la SEMEPA, respectivement jusqu'en 2031 et 2048. Ces deux délégations de service public sont exécutées dans le cadre d'une convention de gestion conclue avec la métropole, en raison du transfert à cette dernière de la compétence « parcs de stationnement » depuis le 1^{er} janvier 2018.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, dans le cadre de conventions de gestion conclues avec la métropole afin d'anticiper le transfert à la commune de ces équipements, la commune suit l'exécution de l'exploitation de l'Arena du Pays d'Aix et celle de l'exploitation de la salle de musiques actuelles 6MIC.

Dans son rapport d'observations définitives relatif à la délégation de service public du casino sur la période du 1^{er} novembre 2015 au 31 octobre 2020, la chambre recommandait à la commune de renforcer son contrôle de l'exécution de la délégation de service public. Ce rapport a été présenté au conseil municipal du 21 juillet 2023.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, la commune est dotée d'une commission consultative des services publics locaux, dont le rôle est notamment d'examiner annuellement les rapports des délégataires. Toutefois, les procès-verbaux des réunions des 24 janvier 2020, 19 avril 2021, 27 novembre 2023 et 12 mars 2024 témoignent d'un respect limité de cette obligation. Le fonctionnement de cette commission n'est par conséquent pas satisfaisant.

¹³⁶ L'encadrement formel du contrôle analogue est recommandé, notamment dans le « guide des modalités pratiques d'exercice du contrôle analogue au regard de la jurisprudence communautaire et nationale », fédérations des entreprises publiques locales, 31 août 2012.

¹³⁷ La commune compte 20 structures de multi-accueil.

La commission de concession et de délégation de service public donne son avis sur les projets d'avenant. Lors des procédures de renouvellement de concessions, elle ouvre les plis et examine les candidatures. La chambre observe que les rapports d'analyse des candidatures et des offres portés à sa connaissance sont détaillés.

À compter de 2022, le service contrôle externe de la direction évaluation et contrôle de gestion a été chargé du contrôle systématique et permanent des délégations de service public. Il lui appartient de s'assurer de la fiabilité de l'information de l'autorité délégante quant à l'exécution financière des contrats et aux résultats de l'activité. Ce service est chargé du contrôle de l'équilibre économique du contrat. Il produit des notes d'analyse financière sur la base des rapports annuels des délégataires, propose une évaluation des besoins dans le cadre des procédures de renouvellement et de remise en concurrence des concessions, et contribue à la définition des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Créée par délibération du 9 juin 2023, la commission du contrôle financier¹³⁸ est chargée de contrôler l'exécution des conventions financières liant la commune à des entreprises au titre des délégations de service public. Les documents portés à sa connaissance sont principalement les synthèses préparées par le service contrôle externe. Elle s'est dotée, lors de sa première réunion en date du 11 janvier 2024, d'un règlement intérieur et a donné son avis sur les comptes 2022 des délégations de service public relatives aux crèches, au réseau de chaleur urbain et au casino. Elle a également examiné les comptes de l'exercice 2021 de la délégation de service public relative à l'exploitation du GTP.

La chambre observe qu'avec la création d'un service du contrôle externe et d'une commission du contrôle financier, la commune s'est récemment dotée d'outils ayant pour objet l'amélioration du contrôle des concessions. Toutefois, la qualité des rapports des délégataires n'est à ce jour pas suffisamment suivie par la commission consultative des services publics locaux.

Il appartient donc à la commune d'assurer le fonctionnement effectif des organes dédiés au contrôle et d'en garantir la coordination afin d'éviter un inefficace effet d'empilement d'outils.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les services en charge de la fonction achat présentent un niveau d'expertise adapté au respect des règles applicables en matière de passation de marchés.

En revanche, le recours à la technique de l'accord-cadre est excessif. Celle-ci offre souplesse de travail et confort de gestion à court terme, mais, mal maîtrisée, nuit à la qualité de la définition des réels besoins de la commune. Les conditions dans lesquelles elle est utilisée menacent la transparence et l'égal accès à la commande publique. Sa bonne exécution impose une systématisation du sourcing et de l'évaluation de la qualité des prestations exécutées. Les progrès que la commune doit réaliser en matière de référencement des opérateurs serviront la performance financière des achats.

Un SPASER a récemment été réalisé et un effort de suivi des concessions est engagé.

Pourtant, au regard du volume financier des marchés annuellement passés, une stratégie globale d'achat, fixant des objectifs de performance, est nécessaire.

¹³⁸ Articles R. 2222-1 et suivants du CGCT.

5 LE PATRIMOINE MONUMENTAL DE LA COMMUNE : UN ACTIF QUI MÉRITE UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

La protection des immeubles au titre des monuments historiques constitue une servitude d'utilité publique¹³⁹. Il existe deux niveaux de protection, justifiée par l'intérêt de l'immeuble au point de vue de l'histoire ou de l'art : l'inscription et le classement¹⁴⁰. Le classement, niveau de protection le plus élevé, entraîne un niveau d'exigence, notamment en ce qui concerne la qualification des architectes chargés de la restauration des immeubles.

Les édifices situés dans le périmètre des abords des bâtiments classés ou inscrits, ceux situés au sein d'un site patrimonial remarquable¹⁴¹, ceux relevant d'un secteur sauvegardé¹⁴², et enfin les bâtiments relevant de la réglementation des sites classés sont également visés par des dispositifs réglementaires spécifiques¹⁴³.

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), remplacées en 2010 par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), visent, avec les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), à protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbain et paysager. Ces dispositifs ont été intégrés en 2016 dans le régime des sites patrimoniaux remarquables (SPR)¹⁴⁴, dont l'ambition est d'offrir un cadre juridique simplifié et unifié pour la conservation et la valorisation du patrimoine.

Un vaste et complexe champ juridique organise la protection du patrimoine. Le code du patrimoine cible les monuments historiques et les sites remarquables. Le code de l'environnement valorise la préservation des paysages. Le code de l'urbanisme soutient la préservation de secteurs sauvegardés.

Les acteurs de la protection du patrimoine sont multiples. La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) coordonne les ressources pour la restauration, la promotion architecturale et la gestion muséale. Ses unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) fournissent l'expertise utile à la supervision technique des rénovations. La conservation régionale des monuments historiques (CRMH) gère le contrôle scientifique et technique des travaux.

Le pilotage par l'État de la politique du patrimoine monumental, y compris s'agissant des politiques partagées avec les collectivités territoriales, est jugé perfectible, du fait notamment d'un trop grand cloisonnement entre ses trois piliers : la protection, la conservation et la mise en valeur¹⁴⁵.

¹³⁹ Articles L. 621-1 à L. 621-32 du code du patrimoine.

¹⁴⁰ L'inscription est décidée par arrêté du préfet après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Le classement est décidé par arrêté du ministre de la culture, après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

¹⁴¹ Article L. 631-1 du code du patrimoine.

¹⁴² Loi du 4 août 1962, dite « Loi Malraux ».

¹⁴³ Sont exclus les jardins remarquables, le patrimoine mobilier et le patrimoine purement naturel.

¹⁴⁴ Loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

¹⁴⁵ Cour des comptes, « La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental », rapport public thématique, synthèse, juillet 2022, p.15.

C'est dans ce contexte qu'il revient à la commune d'Aix-en-Provence de définir et de mener une politique publique patrimoniale intégrant ses enjeux propres d'aménagement du territoire et de transition écologique¹⁴⁶.

5.1 La commune ne dispose pas d'un diagnostic global de son patrimoine monumental

5.1.1 La commune ne connaît pas précisément l'état de son patrimoine

5.1.1.1 L'inventaire ne bénéficie pas encore d'un outil informatique opérationnel

Au sein des services de la commune, la direction du patrimoine tient à jour une liste des monuments classés et inscrits dont la collectivité est propriétaire. Celle-ci compte 24 bâtiments partiellement ou totalement classés et 26 partiellement ou totalement inscrits¹⁴⁷. Ils représentent 83 052 m² de surface bâtie.

Plusieurs labels et appellations visent des monuments historiques propriété de la commune : « Maison des Illustres » (atelier Paul Cézanne), « Musée de France » (musée Granet, atelier Paul Cézanne, pavillon de Vendôme, musée du Vieil Aix, musée des tapisseries), « Patrimoine du XXe siècle » (école des beaux-arts, gymnase du centre régional d'éducation physique et sportive). Aucun bâtiment ou site n'est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO.

La direction « projets et grands équipements » a engagé en 2020 la réalisation d'un système d'information patrimonial destiné à recenser l'intégralité des biens de la commune en précisant leurs caractéristiques, selon la méthode « *building information modeling* »¹⁴⁸. La chambre observe que cet outil est toujours en cours de constitution alors qu'elle recommandait dès 2017 la constitution d'un support informatique garantissant une connaissance exhaustive du patrimoine immobilier municipal.

La commune ne sollicite le concours des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel qu'au titre de l'inventaire du patrimoine mobilier des églises, selon une convention autorisée par délibération du 9 juin 2023.

¹⁴⁶ Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, « Les maires face au patrimoine architectural : protéger, rénover, valoriser », mai 2020.

¹⁴⁷ La base Mérimée en dénombre 46 et la base de données du ministère de la culture « *Immeubles protégés au titre des monuments historiques* », actualisée en avril 2024, en dénombre 42.

¹⁴⁸ Selon la norme NF CEN ISO 19650, le « BIM », ou modélisation des informations de la construction, est une méthodologie de travail qui utilise une représentation numérique partagée d'un actif bâti pour faciliter les processus de conception, de construction et d'exploitation de manière à constituer une base fiable permettant les prises de décision.

Plus largement, la chambre observe que l'inventaire, qui doit être tenu par l'ordonnateur, est imprécis en ce que, actualisé par chaque direction, il ne fait ni mention de la valeur des biens immobiliers, ni de celle des travaux d'entretien nécessaires. L'état de l'actif, tenu par le comptable public, présente quant à lui un intérêt limité : la valeur des immeubles consiste en leur coût historique, déconnecté de l'évolution du prix de l'immobilier. Le patrimoine monumental ayant intégré l'actif communal le plus souvent à date ancienne, cet état n'est pas significatif de la richesse de la collectivité.

La commune doit proposer dans les meilleurs délais un outil précis et complet lui permettant de connaître les caractéristiques et la valeur de son patrimoine monumental.

5.1.1.2 Le suivi de l'état de conservation des bâtiments est insatisfaisant

L'administration a l'obligation d'assurer la conservation de son domaine public¹⁴⁹. L'absence d'entretien régulier d'un monument historique entraîne des dégradations irréversibles qui génèrent à terme de lourdes charges de travaux de restauration.

Les monuments historiques dont la commune d'Aix-en-Provence est propriétaire ne sont pas pourvus de carnets d'entretien individuels présentant les données relatives à leurs caractéristiques (date de construction, type de bâtiment, usage, état de vétusté, régime juridique applicable, régime de couverture par un contrat d'assurance, etc.).

La direction « maintenance et énergie » établit les rapports de vérification obligatoires pour chaque bâtiment communal. Cinq services organisent des opérations d'entretien, de maintenance et de contrôle réglementaire, et tiennent à jour les rapports relevant de leurs attributions¹⁵⁰. Aucun diagnostic global de l'état de conservation du patrimoine n'est toutefois réalisé. C'est lors des opérations de restauration que la direction du patrimoine réalise des diagnostics ponctuels.

La direction du patrimoine de la commune admet que sa connaissance de l'état sanitaire du patrimoine monumental est insuffisante. La réalisation d'un diagnostic général permettant l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement spécifique lui apparaît souhaitable afin de pouvoir programmer les travaux de conservation.

La commune, qui indique que les données relatives à l'état sanitaire des bâtiments ne sont pas partagées avec la DRAC, estime qu'en dehors de trois monuments¹⁵¹, l'état sanitaire global de son patrimoine monumental est satisfaisant. Cette appréciation est à comparer à celle proposée par les services de l'État dans le cadre du bilan quinquennal 2023 de l'état de conservation des monuments classés et inscrits : selon la conservation régionale des monuments historiques, 4 bâtiments aixois sont en péril et 10 dans un état jugé mauvais. Il s'en déduit que 30 % des immeubles protégés dont la commune est propriétaire méritent des travaux urgents.

La chambre observe que les opérations de diagnostic général ne sont ni engagées, ni programmées.

¹⁴⁹ Conseil d'Etat, 3 mai 1963, commune de Saint-Brévin-les-Pins.

¹⁵⁰ Service de gestion des propriétés communales, service chaufferie, service électricité, service de gestion des équipements de sécurité, service de gestion des contrats de maintenance multi-techniques.

¹⁵¹ Le domaine du Grand-Saint-Jean, l'église du Saint Esprit, la fontaine de la Rotonde. Ce dernier monument ne fait pas l'objet d'un régime de protection.

5.1.2 Les dépenses d'investissement en matière patrimoniale ont à ce jour un impact limité sur le budget communal

5.1.2.1 La commune s'est dotée de ressources internes pour assumer ses missions de maîtrise d'ouvrage

La direction du patrimoine est composée de quatre services. Le service « *administration générale et finances* » est en charge de l'exécution comptable et du suivi des marchés publics. « *L'atelier du patrimoine* » sensibilise le public au enjeux patrimoniaux, met en œuvre les projets de labellisation et forme des professionnels aux bonnes pratiques de restauration. Un service est dédié à l'entretien et à la maintenance des fontaines. Le service « *valorisation des biens immobiliers* » assure la conservation et la restauration des objets d'art présents dans les églises communales et les monuments mémoriels.

Cette direction est en charge de l'entretien, de la maintenance et de la gestion du patrimoine monumental dont la commune est propriétaire. Pour mener à bien cette mission, un directeur du patrimoine¹⁵², deux chargés d'opération¹⁵³ et deux surveillants de travaux sont directement rattachés à la directrice.

Depuis 2022, la direction s'est renforcée par le recrutement d'un ingénieur du patrimoine, d'un technicien du patrimoine, d'une attachée de conservation, d'une chargée d'inventaire, d'une documentaliste, d'une chargée de mission « *ville d'art et d'histoire* » et d'un administrateur dédié aux « *sites cézaniens* ».

Elle coordonne les autres directions intervenantes (direction des travaux des bâtiments municipaux, direction des projets et grands équipements, direction de la maintenance et de l'énergie).

La chambre observe que la direction du patrimoine de la commune présente un niveau d'expertise adapté à la bonne exécution des missions de maîtrise d'ouvrage qui reviennent à la collectivité.

La commune souligne qu'elle fait appel à des acteurs locaux pour définir ses orientations en matière de valorisation et de préservation. Son principal interlocuteur est la DRAC (architecte des bâtiments de France, conservation régionale des monuments historiques, etc.). Elle expose également avoir des échanges fréquents avec le conseil d'architecture de l'urbanisme et de l'environnement, l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix, la fondation du patrimoine, ou la société publique locale d'aménagement Pays d'Aix Territoire.

Toutefois, la direction du patrimoine ne s'appuie pas sur des ressources externes dans le cadre de ses missions de maîtrise d'ouvrage. La chambre observe notamment que la métropole ne porte pas d'équipes de maîtrise d'ouvrage mutualisées.

¹⁵² Ce directeur est architecte DPLG.

¹⁵³ L'un est titulaire d'un master « *histoire de l'art spécialité réhabilitation et restauration du patrimoine bâti* » et l'autre d'une licence « *histoire de l'art et archéologie* ».

5.1.2.2 La direction de l'archéologie est habilitée en qualité d'opérateur en archéologie préventive pour les diagnostics et les fouilles

La commune d'Aix-en-Provence s'est dotée d'une direction archéologie et muséum¹⁵⁴, comptant de 23 à 33 ETP entre 2018 et 2023. Actuellement, 20 agents sont dédiés au pôle archéologie, dont 10 affectés aux opérations¹⁵⁵.

La direction archéologie et muséum de la commune est agréée depuis 2006 en qualité d'opérateur en archéologie préventive pour la réalisation de diagnostics et de fouilles préventives¹⁵⁶ sur le territoire communal. Cet agrément a été commué en habilitation à compter du 16 octobre 2021¹⁵⁷. Depuis 2016, la DRAC verse une subvention à la commune pour l'exécution des diagnostics. Celle-ci a remplacé la redevance d'archéologie préventive.

La commune ne réalise plus, depuis 2017, l'intégralité des diagnostics, privilégiant une approche au « *coup par coup* » en fonction de l'intérêt qu'elle porte aux projets d'aménagement concernés. Les opérations qu'elle ne mène pas sont réalisées par l'institut national de recherche en archéologie préventive (INRAP). Deux à trois agents municipaux à temps complet sont affectés à ces opérations. Entre 2018 et 2023, une douzaine de diagnostics ont été réalisés chaque année.

La chambre observe que le coût des opérations de diagnostics est pris en charge jusqu'à 50 % par les aménageurs (essentiellement la métropole et la SPLA Pays d'Aix Territoires)¹⁵⁸. Cette participation n'est fondée sur aucune obligation.

Deux types d'opérations archéologiques peuvent être prescrites par le service régional de l'archéologie, suite à une demande d'autorisation d'urbanisme : des opérations de diagnostic ou des opérations de fouilles. Les délais entre la date de l'arrêté de prescription et le début des opérations archéologiques sont très variables, et potentiellement longs : de 1 à 24 mois. Cette amplitude est la conséquence d'incertitudes administratives (difficulté à satisfaire aux conditions d'obtention de l'autorisation d'urbanisme), juridiques (recours des tiers, accessibilité du foncier), financières ou techniques (pollution des sols, nécessité de contourner des réseaux).

En revanche, les délais dans lesquels la direction archéologie de la commune met en œuvre les opérations d'archéologie sont courts : de trois à six semaines pour une opération de diagnostic, et de trois à quatre mois pour une opération de fouille.

La commune indique ne pas avoir connaissance de renoncement à un projet du fait des délais de fouille ou de diagnostic.

¹⁵⁴ Le service archéologie de la commune a été créé en 1988.

¹⁵⁵ Cf Annexe n° 6.

¹⁵⁶ Les fouilles préventives sont soumises à la concurrence. Les diagnostics relèvent sur service public.

¹⁵⁷ Cf article L. 523-4 du code du patrimoine.

¹⁵⁸ Rapport fait au conseil municipal du 9 juin 2023.

5.1.2.3 La commune accompagne particuliers et professionnels dans leurs projets

Le service de l'urbanisme de la commune instruit les demandes d'autorisation d'urbanisme dans le périmètre du PSMV. Les services municipaux ont des rencontres hebdomadaires avec l'architecte du patrimoine (ABF), dans les locaux de l'Atelier du patrimoine, à la direction de l'urbanisme, et sur les sites de travaux. Des échanges ont ainsi lieu sur tous les enjeux règlementaires auxquels les services peuvent être confrontés¹⁵⁹.

Aux termes d'une délibération du 10 février 2022, le conseil municipal a adopté une « charte du bien construire ». Ce document est destiné aux promoteurs, constructeurs, architectes et particuliers. Il définit les « ambitions urbaines et architecturales » de la commune, au nombre desquelles la nécessité de « s'inspirer du patrimoine aixois » et celle de « proposer une architecture en harmonie avec le tissu urbain environnant ». La charte détaille les engagements de la commune et ses attentes à chaque étape de l'aménagement, de la préparation de la demande de permis de construire à l'achèvement des travaux.

Une permanence hebdomadaire est proposée au sein de l'Atelier du patrimoine, à destination des particuliers. Ceux-ci y sont accueillis en présence de l'architecte des bâtiments de France afin de les sensibiliser aux servitudes et contraintes liées aux bâtiments et aux sites. L'Atelier du patrimoine propose également des fiches techniques à destination des particuliers et professionnels (syndics, notaires, agents immobiliers, etc.). La direction du patrimoine de la commune réalise une palette de couleurs d'enduits, de menuiseries et de ferronneries pour faciliter les projets de ravalement de façade des particuliers.

Au sein du département aménagement et urbanisme de la commune, une mission « projets complexes » a été créée, pour accompagner techniquement et juridiquement les porteurs de projets, en amont du dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Par délibération du 18 mars 2013, le conseil municipal a actualisé son dispositif d'attribution de subventions aux particuliers pour les restaurations de façades dans le périmètre du secteur sauvegardé de centre-ville. Un accompagnement¹⁶⁰ de 28 €/m² est proposé pour la rénovation des façades entières sur rue, déduction faite des éventuelles aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Le versement n'intervient qu'après récolement et l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France. De 2018 à 2023, ce sont 25 000 € qui ont en moyenne été attribués annuellement dans le cadre de ce dispositif.

Deux agents de la direction de l'urbanisme, assermentés, sont chargés d'effectuer des contrôles. Ils peuvent dresser des procès-verbaux et verbaliser les infractions pour violation des prescriptions du PSMV. De 2018 au 1^{er} août 2024, 69 procès-verbaux ont été dressés. La commune souligne que, bien qu'elle ne les comptabilise pas, de nombreuses mises en demeure sont suivies de régularisation, sans que procès-verbal n'ait été dressé.

¹⁵⁹ Dépôts de demandes de permis de construire, occupation du domaine public, activités des commerces, etc.

¹⁶⁰ Les services de la commune estiment le coût de restauration totale à 175 €/m². La subvention s'élève par conséquent à 16% du coût total des travaux.

5.1.2.4 Le surcoût consécutif au nécessaire recours à des maîtres d'œuvre et des prestataires spécialisés n'est pas évalué

La maintenance et l'entretien du patrimoine classé et inscrit exigent le recours fréquent à des maîtrises d'œuvres spécialisées. La commune estime qu'un surcoût peut en découler. Celui-ci n'est toutefois pas évalué. La chambre observe que ce surcoût est limité du fait du recours, par la direction du patrimoine, à des marchés publics attribués selon la technique de l'accord-cadre, gérés par d'autres directions, portant sur des lots ne présentant pas de spécificités propres au patrimoine monumental (plomberie, électricité, menuiserie).

Les opérations de restauration et de réhabilitation occasionnent, selon la collectivité, un surcoût du fait de la réalisation d'études complémentaires sollicitées par la DRAC, et du recours à des entreprises spécialisées. Toutefois, ce surcoût n'est pas davantage évalué.

La commune s'appuie exclusivement sur les compétences d'architectes du patrimoine dans le cadre de ses opérations de restauration de monuments historiques. Elle expose ne rencontrer aucune difficulté à recourir à leurs services, si bien qu'aucune prestation de l'État n'est mobilisée en matière de maîtrise d'œuvre de conception ou d'exécution.

Dans le cadre des opérations de restauration du domaine du Jas de Bouffan et de l'Atelier de Cézanne, la collectivité a eu recours à plusieurs assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le suivi des procédures de maîtrise d'œuvre et de travaux. Exceptionnel, le recours à une AMO est apparu nécessaire en raison de la complexité de ces deux opérations.

Les principaux marchés portant sur des restaurations en cours sont au nombre de trois.

Le premier marché porte sur la maçonnerie et la pierre de taille, le terrassement et la « voirie et réseaux divers » (VRD) pour la restauration des sols et de la fontaine de la place d'Albertas. Le second est relatif aux maçonneries intérieures et à la réfection de la façade de l'hôtel de Chateaurenard. Le troisième concerne la maçonnerie pour la restauration du clos-couvert de la bastide du Jas de Bouffan. Les trois sociétés attributaires sont localisées dans le département des Bouches-du-Rhône ou dans un département voisin. Elles ont toutes, par le passé, déjà travaillé pour le compte de la commune.

Les trois principaux marchés d'entretien portent, pour le premier, sur l'entretien des maçonneries spécifiques aux bâtiments patrimoniaux. Le second est consacré à l'entretien des fontaines. Le troisième n'est pas propre aux monuments historiques : il s'agit d'un marché d'entretien de maçonneries commune à tous les bâtiments de la commune. Deux des trois sociétés attributaires sont situées dans la région PACA.

La commune relève que les entreprises détentrices de compétences et de qualifications spécifiques au domaine patrimonial et monumental font partie d'un champ concurrentiel restreint, notamment pour certaines spécialités : les menuiseries, la réalisation de calades, les maçonneries. Aussi, à la difficulté d'identifier des opérateurs présentant l'expertise nécessaire s'ajoute régulièrement un manque de disponibilités de ceux-ci. Ces éléments peuvent affecter défavorablement une programmation de travaux.

Toutefois, l'examen des procédures de passation de marchés entre 2018 et 2024 ne met pas en lumière un nombre significatif d'appels à la concurrence infructueux portant sur des marchés ou des lots dédiés à l'entretien ou à la restauration du patrimoine monumental. La chambre observe par conséquent que la commune surmonte la difficulté que représente la spécialisation et la relative rareté des opérateurs intervenant dans ce champ.

Trois facteurs explicatifs sont relevés par la chambre : d'abord, la permanence d'un volume conséquent, en valeur, d'activité spécialisée, utile au dynamisme des opérateurs des familles d'achat concernées. Ensuite, la proximité géographique historique de ces opérateurs¹⁶¹. Enfin, le recours à la technique de l'accord-cadre, qui offre de la souplesse organisationnelle à la commune, pour la mettre en situation de formaliser rapidement un achat compatible avec les contraintes de disponibilité des opérateurs.

Les biens immobiliers et mobiliers de la commune sont couverts par deux contrats d'assurance dommages aux biens. Le dossier de consultation des entreprises contient en annexe la liste du patrimoine bâti de la commune, qui ne précise toutefois pas le régime de protection des immeubles. Les contrats ne contiennent pas de stipulations visant spécifiquement des biens patrimoniaux classés ou inscrits. L'assiette de prime n'est pas indexée sur la valeur des immeubles, mais sur leur surface. Aucun élément ne permet d'évaluer un éventuel surcoût de cette couverture du fait d'un patrimoine immobilier composé d'une cinquantaine de biens protégés. Entre 2018 et 2022, trois sinistres ont affecté des bâtiments classés ou inscrits, suite à des détérioration et inondations. La commune a mobilisé ses contrats d'assurance et a bénéficié de versements adaptés, selon elle.

La chambre observe que la commune doit s'assurer que ses biens immobiliers protégés jouissent d'une couverture adaptée, au regard de leur valeur et des contraintes spécifiques qu'engendrent leur restauration. L'exhaustivité des informations communiquées aux cocontractants de la commune doit garantir l'absence de risque juridique quant à la bonne exécution des conventions conclues. Une procédure de *sourcing* pourrait être menée en ce sens par la direction de la commande publique.

5.1.2.5 L'investissement consacré au patrimoine monumental représente 4,4 % des dépenses totales d'équipement de la commune

La direction du patrimoine comptabilise les dépenses annuelles orientées vers le patrimoine monumental.

De 2018 à 2023, les dépenses de fonctionnement réalisées pour l'entretien de ce patrimoine sont annuellement inférieures à 41 000 €.

Les dépenses d'investissement mandatées pour l'entretien et la conservation sont en moyenne de 163 262 € pour la même période. Celles affectées aux opérations de restauration vont de 0,97 M€ en 2022 à 3,74 M€ en 2019, pour une moyenne annuelle de 2,05 M€.

¹⁶¹ À titre d'exemple, l'École d'Avignon, centre de ressources pour la réhabilitation du patrimoine architectural, coopère sur plusieurs projets avec la commune.

Tableau n° 9 : Part des dépenses d'équipement¹⁶² consacrées au patrimoine (€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dépenses d'équipement réelles nettes</i>	48 288 826	52 317 489	43 735 108	55 343 254	49 440 164	53 146 526
<i>dont entretien conservation du patrimoine</i>	110 177	81 257	147 673	267 671	182 390	190 405
<i>dont restauration du patrimoine</i>	2 142 120	3 738 278	1 790 184	1 449 368	966 817	2 158 253

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion et commune d'Aix-en-Provence

L'investissement dans le patrimoine monumental représente, en moyenne, 4,4 % des dépenses totales d'équipement de la commune.

La direction du patrimoine présente le recours à la technique d'achat de l'accord-cadre comme l'expression de sa stratégie pluriannuelle de maintenance. Or, cet outil de planification de la commande publique sert aux achats présentant une certaine récurrence, pour un besoin difficile à précisément prévoir annuellement. Il s'en déduit que la commune n'a pas défini de stratégie pluriannuelle de maintenance et de restauration de son patrimoine monumental.

La commune ne s'est pas dotée de schéma directeur immobilier, qu'il soit générique ou dédié à son patrimoine monumental. Il lui appartient de construire ce document stratégique, qui devra contenir un carnet d'entretien de chaque bâtiment, les contraintes induites par son éventuel régime de protection, et définira la stratégie de préservation et de valorisation du patrimoine municipal.

5.1.3 Le patrimoine monumental génère peu de recettes d'investissement externes en dehors des cessions

5.1.3.1 Les recettes externes proviennent de dispositifs contractuels hétérogènes

Cinq sources de financement externes servent l'entretien et la restauration du patrimoine monumental.

Le contrat départemental propose un dispositif d'aide au patrimoine classé et inscrit : un total de 1,69 M€ a été perçu à ce titre entre 2018 et 2023.

Des opérations de mécénat ont été engagées par le fonds de dotation « Aix-en-Provence mécénat », la fondation du patrimoine et la fondation Total. Les recettes se sont limitées à 0,18 M€ en cinq ans. Un agent en charge du mécénat a été recruté par la collectivité en 2024.

¹⁶² Dépenses d'équipement au sens strict, ne prenant en compte que les chapitres 20, 21, 23.

La métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) a conclu avec la commune un contrat communautaire. Le cumul des subventions dédiées au patrimoine s'est élevé à 2,2 M€ sur la période examinée.

Depuis 2018, la région a versé 0,52 M€ à la commune. Aux termes d'une délibération du 9 juin 2023, le conseil municipal a approuvé la conclusion d'une convention avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le « contrat de centralité 2023-2027 », qui annonce un subventionnement de 20,2 M€¹⁶³, prévoit la déclinaison opérationnelle du programme régional « Gardons une COP d'avance : Plan climat ». Le programme s'inscrit lui-même dans les orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) régional, qui propose une stratégie régionale pour l'aménagement durable du territoire. La chambre observe que les axes stratégiques adoptés¹⁶⁴ ne visent pas explicitement les enjeux propres à la conservation ou la mise en valeur du patrimoine monumental. Les objectifs décrits sont la transition énergétique, la transition écologique, et « l'éco-exemplarité » de l'administration municipale. En revanche, le tableau de programmation cible des opérations de réhabilitation de la bibliothèque Méjanes¹⁶⁵ et du domaine du Jas de Bouffan¹⁶⁶.

L'État a accompagné les projets de restauration et de réhabilitation, pour un montant cumulé de 2,2 M€ entre 2018 et 2023.

S'agissant de l'opération Jas de Bouffan, les travaux de restauration et d'aménagement des parties classées ont fait l'objet d'une convention triennale (2023-2025), signée le 30 juin 2023, fixant un montant subventionnable par l'État de 3,65 M€, à hauteur de 30 %. La DRAC a exprimé des difficultés à accompagner financièrement la commune en raison, selon elle, d'un manque de visibilité du calendrier de travaux. Elle regrette que les montants prévisionnels et le phasage annoncés en 2023 ne soient plus valables en 2024. Au mois d'août 2024, elle n'était pas en mesure de programmer l'accompagnement pour 2025. Elle a également constaté que dès le 14 décembre 2023, la commune a déposé une demande de subvention ne correspondant plus à la convention triennale. C'est plus largement la capacité de la commune à proposer un phasage rigoureux adossé à un réel projet scientifique qui est interrogée par les services de l'État, qui ne subventionnent que les travaux autorisés par eux.

L'ouverture partielle au public du Jas de Bouffan est prévue au mois de juin 2025. L'ensemble de l'opération, complexe et couvrant plusieurs sites et immeubles, a fait l'objet de cinq demandes d'autorisations de travaux sur monuments historiques (DATMH), deux permis de construire, et quatre passages devant la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Les intervenants sont multiples : trois maîtres d'œuvre et deux assistants à maîtrise d'ouvrage. La DATMH du 9 août 2024 souligne que le projet scientifique et culturel « est en train de se définir » et que « des réflexions sur l'aménagement global du site, son fonctionnement et l'accueil du public sont également en cours ». Certains travaux n'avaient pas débuté en date du 1^{er} septembre 2024.

¹⁶³ Contrat de centralité entre la région PACA et la commune d'Aix-en-Provence pour la période 2023-2027, p.7.

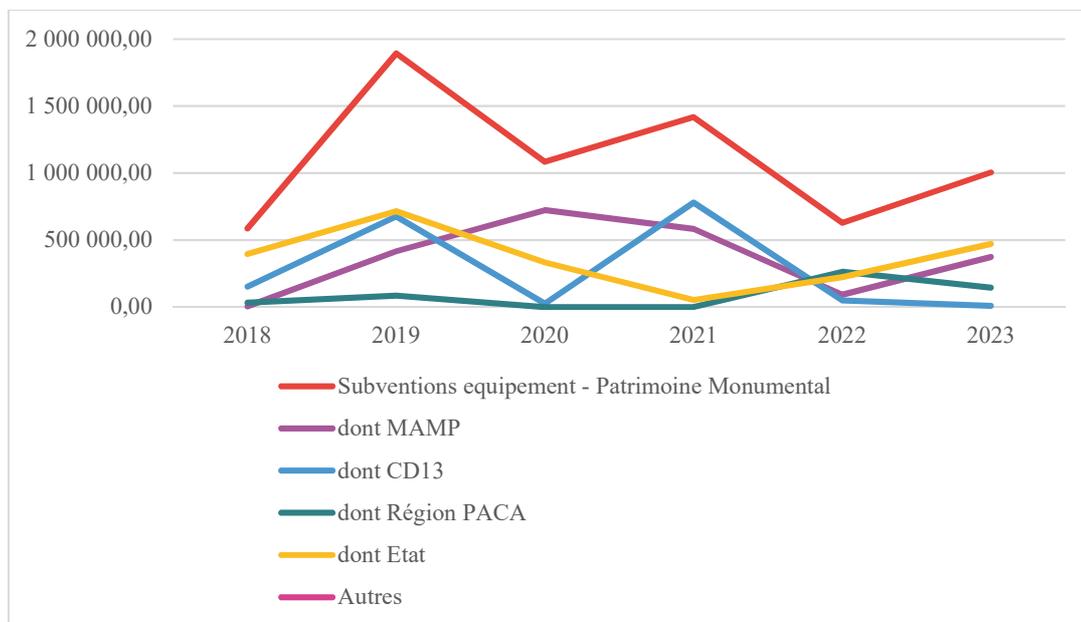
¹⁶⁴ Contrat de centralité 2023-2027, annexe n° 7.

¹⁶⁵ Coût de l'opération : 19,6 M€, dont 3,9 M€ de subventions régionales.

¹⁶⁶ Coût de l'opération : 11,4 M€, dont 2,3 M€ de subventions régionales.

La chambre observe que seule une programmation des travaux coordonnée avec les services de l'État peut sécuriser le subventionnement par celui-ci des opérations complexes, particulièrement si elles prétendent porter un projet scientifique et culturel, au-delà du seul projet de réhabilitation.

Graphique n° 5 : Structure des subventions d'équipement – patrimoine monumental (€)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

De 2018 à 2023, la commune a cumulé 6,6 M€ de subventions d'équipement dédiés à l'entretien et à la restauration de ses monuments historiques. Ce montant représente 6,77 % du total des subventions d'équipement perçues.

La chambre observe que la programmation des opérations de restauration du patrimoine communal ne se déduit pas d'une objectivation des besoins découlant d'un diagnostic global, mais de l'identification d'opportunités de financements dans le cadre de dispositifs dont, pour l'essentiel, elle ne maîtrise pas l'agenda.

5.1.3.2 Céder un bien patrimonial non entretenu génère des recettes substantielles

Aux termes d'une délibération du 13 décembre 2022, le conseil municipal a accepté la cession à l'État du couvent des Prêcheurs, bâtiment inscrit¹⁶⁷, pour un montant de 12,6 M€. L'acte prévoit l'éventuelle cession postérieure du déambulatoire qui y est adossé, pour un montant de 0,41 M€, sous condition de déclassement et de désaffectation au culte.

¹⁶⁷ Ce bâtiment a été déclassé en 2017.

Dans un état jugé très médiocre par le service des domaines, cet ensemble d'un total de 4 560 m² hors extérieurs, situé en centre-ville, nécessite selon les services de l'État une rénovation de grande ampleur et présente des contraintes de rénovation considérables compte tenu du PSMV et de l'inscription au titre des monuments historiques.

Il était valorisé dans l'état de l'actif suivi par le comptable à 5,34 M€.

Photo n° 1 : Couvent des Prêcheurs, aperçu du bâtiment Nord du cloître



Source : direction générale des finances publiques, rapport de domaine sur la valeur vénale, 28 septembre 2022

L'ensemble, qui a accueilli un collège dans le cadre d'une mise à la disposition au bénéfice du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, est désaffecté depuis 2015.

L'acte d'achat contient une clause d'affectation : le bâtiment doit servir à l'accueil soit d'un palais de justice, soit d'un service public de la justice. Les conditions de cession retenues permettent par conséquent à la commune de s'assurer de l'ouverture au public d'un bâtiment patrimonial sans avoir à assumer l'effort de restauration imposé par son état sanitaire et les contraintes réglementaires découlant de son inscription.

Cette unique vente représente 43 % du total des cessions de la commune entre 2018 et 2024.

La commission municipale de session du patrimoine immobilier¹⁶⁸ de la commune d'Aix-en-Provence a pour objet la préparation des travaux du conseil municipal¹⁶⁹, appelé à se prononcer sur la cession de biens immobilier ne présentant pas pour la commune un « *intérêt majeur* »¹⁷⁰. Cette commission est dépourvue de règlement intérieur. La délibération prévoyant sa création et sa composition dispose toutefois qu'elle ne se prononce pas sur les cessions aux organismes publics ou parapublics.

Saisie de la cession du couvent des Prêcheurs, celle-ci a, dès sa réunion du 9 mars 2021, exprimé le souhait d'intégrer au cahier des charges à destination des candidats l'usage à venir de l'immeuble. Les offres d'acquisition adressées à la commune ont été au nombre de 22. Deux candidatures ont été retenues, pour des auditions réalisées par la commission le 11 mai 2022¹⁷¹. Toutefois, le 4 octobre 2022, apprenant qu'une offre d'acquisition avait été formulée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) le 29 septembre 2022, la commission a décidé d'interrompre définitivement la procédure de mise en concurrence pour laisser l'exécutif municipal entrer en négociation exclusive avec l'État.

Aucun des procès-verbaux de la commission ne fait mention d'une information quant à l'intérêt de l'État pour ce bien. L'APIJ a toutefois formalisé la consultation des domaines le 22 avril 2022. Des échanges ont pourtant eu lieu entre ses services et la commune, antérieurement à cette date.

La chambre observe que le fait d'exclure des travaux de la commission les offres d'acquisition formulées par des entités publiques ou semi-publiques nuit à la cohérence et à la pertinence de ses travaux. Sa contribution aux réflexions du conseil municipal dans la définition d'une stratégie de cession du patrimoine municipal s'en trouve limitée.

La commune n'exprime pas de stratégie financière intégrant une programmation de cessions immobilières.

5.2 Une densité patrimoniale intégrée dans l'ensemble des politiques publiques locales

Le plan local d'urbanisme intercommunal recense les servitudes de protection sur le territoire de la commune. La totalité du cœur de la ville est couverte par un PSMV. Le patrimoine monumental aixois est par conséquent inséré dans l'ensemble des politiques publiques locales qui tiennent, par nécessité, compte des contraintes et opportunités nées de sa densité.

¹⁶⁸ La commission est composée selon délibérations du 26 mai 2014, puis du 24 juillet 2020.

¹⁶⁹ L'article L. 2241-1 al.3 du CGCT dispose que « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.* »

¹⁷⁰ DL.2020-86, séance publique du 24 juillet 2020, rapport pour la conseil municipal, p.1.

¹⁷¹ Les candidats étaient les sociétés ONEPOINT et COFFIM.

5.2.1 Les politiques d'aménagement du territoire et de transition écologique relèvent essentiellement de compétences métropolitaines

Aux termes de l'article L. 5217-2 du CGCT, la métropole Aix-Marseille-Provence exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, de larges compétences en matière d'aménagement, de développement du territoire¹⁷², de protection et de mise en valeur de l'environnement¹⁷³.

5.2.1.1 Le plan local d'urbanisme, en cours de révision, est intercommunal

Le plan local d'urbanisme (PLU), approuvé par la commune selon délibération du 23 juillet 2015, relève de la compétence métropolitaine. Il recense 188 servitudes de protection de monuments historiques sur le territoire de la commune d'Aix-en-Provence.

Il intègre la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage (ZPPAUP¹⁷⁴) d'Entremont-Saint-Donnat, créée en 1998. La métropole en a engagé sa révision dans l'objectif de la transformer en plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP¹⁷⁵).

La chambre observe que les ZPPAUP devaient devenir des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine au plus tard en 2015, lesquelles devaient être intégrées dans les SPR, en application de la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). La ZPPAUP n'a toutefois pas été formellement modifiée. Le document établi en 1998 est, sans actualisation, devenu le support constitutif d'un des deux SPR d'Aix-en-Provence.

Le PLU détaille également le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)¹⁷⁶ du centre-ville d'Aix-en-Provence, actualisé en 2012.

¹⁷² Cf I, 1° à 5° de l'art. L. 5217-2 du CGCT.

¹⁷³ Cf I, 6° de l'art. L. 5217-2 du CGCT.

¹⁷⁴ Les ZPPAUP ont été créées par la loi du 7 janvier 1983.

¹⁷⁵ Créés par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

¹⁷⁶ Annexe n° 7

Photo n° 2 : Vue aérienne du secteur sauvegardé d'Aix-en-Provence



Source : DRAC, rapport de présentation du PSMV, juin 2012

Le périmètre du PSMV correspond à celui de la commune en 1646. Il constitue actuellement le centre de l'agglomération et s'étend sur 69 ha. Environ 15 000 aixois y résident. Une révision globale du PSMV est planifiée en lien avec l'architecte des bâtiments de France (ABF). Ce périmètre constitue le second SPR d'Aix-en-Provence.

Par délibération du conseil métropolitain du 18 octobre 2018, la commission locale du secteur sauvegardé a été remplacée par la commission locale des sites patrimoniaux remarquables. Ses travaux couvrent les deux SPR. La commission donne son avis sur les éventuelles modifications du PSMV, les projets d'aménagement, chartes de bonnes pratiques ou, par exemple, le règlement d'utilisation des terrasses des commerces et débits de boisson. Elle se compose d'un collège d'élus, d'un collège de représentants d'associations, d'un collège d'experts et de membres de droits : la présidente de la métropole, le maire d'Aix-en-Provence, le préfet de département, le directeur régional des affaires culturelles, et l'architecte des bâtiments de France. Elle s'est réunie le 22 janvier 2019, le 31 janvier 2023 et le 19 mars 2024.

Une réflexion est engagée conjointement par la commune et la DRAC sur la détermination de plusieurs périmètres délimités aux abords (PDA) des monuments historiques.

Plus largement, le futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) est en cours de négociation pour une approbation annoncée en décembre 2024.

5.2.1.2 Les principaux dispositifs d'amélioration de l'habitat, de la qualité de vie et de l'environnement ne relèvent pas de la gouvernance municipale

Depuis 2016, un programme d'intérêt général (PIG) est piloté par la métropole. Il a été établi en partenariat avec l'État et les départements de Vaucluse et des Bouches-du-Rhône. Le PIG actuel court jusqu'en 2026. Ce dispositif est destiné aux propriétaires qui souhaitent rénover leur logement. Le PIG 2016-2021 a permis la rénovation de 204 logements situés à Aix-en-Provence. La métropole organise des permanences mensuelles à destination des particuliers qui ont un projet d'aménagement ou de restauration dans le périmètre du secteur sauvegardé. Ces permanences sont tenues, dans les locaux de la commune d'Aix-en-Provence, par la société Citémétrie, attributaire d'un marché d'animation et de suivi opérationnel du PIG.

Un PIG « secteurs renforcés » a été signé le 14 octobre 2023 et préfigure la future opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH), sous maîtrise d'ouvrage métropolitaine, annoncée pour 2025. À ce jour, une demi-douzaine d'OPAH ont concerné le périmètre du PSMV d'Aix-en-Provence.

La métropole a programmé, pour 2025, une opération de restauration immobilière (ORI) qui cible 12 immeubles situés au sein du PSMV. L'ORI a vocation à imposer un cahier des charges strict aux propriétaires afin qu'ils rénovent leur bien, accompagné d'un régime coercitif dissuasif. Ce programme a été approuvé par délibération métropolitaine le 5 mai 2022.

La métropole a engagé plusieurs initiatives visant à accompagner la transition écologique. À titre d'exemple, le programme d'éducation et de sensibilisation à l'environnement « apprendre à agir », les orientations de la « trame noire métropolitaine » pour l'adaptation de l'éclairage public, le projet « Diam's » pour le suivi de la qualité de l'air, le co-financement de la maison de l'énergie, de l'habitat et du climat (MEHC), ou le plan climat-air-énergie métropolitain, couvrent le territoire aixois.

D'autres acteurs publics ont engagé des politiques publiques environnementales dont la déclinaison aixoise doit intégrer les enjeux patrimoniaux

Le département des Bouches-du-Rhône a adopté, par exemple, un plan vélo. La région PACA, par le contrat de centralité et ses objectifs de « résilience urbaine et de développement durable » ainsi qu'au travers du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹⁷⁷, participe à l'articulation entre les contraintes propres à chaque territoire et des objectifs de développement durable. Le SRADDET adopté en 2019, intègre dans la définition de ses objectifs la qualité de pôle culturel de la commune d'Aix-en-Provence. Il rappelle également, dans le cadre de son objectif n° 62, que le quartier d'Encagnane d'Aix-en-Provence relève d'un programme de rénovation d'intérêt régional (PRIR)¹⁷⁸. Ce quartier est situé à proximité immédiate du Jas de Bouffan, qui accueille la principale opération de restauration de patrimoine monumental aixois depuis 2018.

¹⁷⁷ Cf art. L. 4251-1 du CGCT.

¹⁷⁸ Les programmes de rénovation d'intérêt régional, retenus par l'agence nationale de la rénovation urbaine, ont pour objet la réhabilitation des logements, l'amélioration du cadre de vie des habitants, en encourageant les démarches d'amélioration de la performance énergétique.

5.2.2 Les politiques publiques municipales de valorisation et de préservation

5.2.2.1 Le patrimoine monumental est le socle de l'attractivité touristique et culturelle

Très présent dans l'espace public (fontaines, hôtels particuliers, façades, places, bastides, édifices religieux), le patrimoine monumental est perçu par la commune comme un important levier de développement touristique¹⁷⁹.

Des bâtiments classés ou inscrits, en accueillant des événements à portée nationale ou internationale, contribuent à l'attractivité de la commune. À titre d'exemple, la cour du palais de l'Archevêché et l'hôtel Maynier d'Oppède accueillent le festival international d'art lyrique.

Le musée Granet, le pavillon Vendôme, le centre d'art de Caumont, les musées de la tapisserie et du vieil Aix sont classés ou inscrits.

La commune relève que, selon l'observatoire du tourisme aixois, le poids économique du tourisme représente annuellement 413 M€ de retombées directes pour le territoire, 1,3 millions de touristes, 5,4 millions de nuitées et 8 800 emplois directs et indirects.

Depuis juin 2022, le musée Granet bénéficie du label « tourisme et handicap ». La commune est candidate à la labellisation « architecture du XXe siècle » pour le quartier de l'Encagnane.

Le patrimoine monumental est également valorisé à travers la politique événementielle et culturelle de la commune. Cela concerne l'organisation des journées européennes du patrimoine, des nuits européennes des musées, des journées nationales de l'architecture et des journées de l'archéologie. À ces événements ayant pour cible le grand public, des rencontres et animations à destination des professionnels et des élus locaux, comme nationaux, sont organisées en collaboration avec la DRAC, l'agence d'urbanisme d'Aix, l'association sites et cités remarquables et l'association Centre-ville : les états généraux de la gestion de centre-ville (2018), les rencontres régionales de l'observatoire de la gestion du centre-ville « Villes méditerranéennes » (2019), les rencontres régionales « Patrimoines et revitalisations » (2022), les états généraux du management du centre-ville et du commerce (2023), le colloque régional « surchauffe urbaine : comment adapter nos centres historiques patrimoniaux ? » (2024).

Depuis 2023, la commune a engagé la préparation de « l'année Cézanne 2025 », qui doit permettre la réouverture au public de trois éléments patrimoniaux remarquables : la bastide Jas de Bouffan, l'atelier des Lauves et les carrières de Bibémus. Le musée Granet accueillera une exposition dédiée à l'artiste, et plusieurs événements autour de son œuvre seront organisés.

La valorisation touristique et culturelle du patrimoine monumental aixois s'appuie, au-delà de la seule commune, sur de multiples opérateurs : l'office de tourisme, les opérateurs culturels locaux (à titre d'exemple, la fondation Vasarely, le festival international d'art lyrique, le grand théâtre de Provence, le ballet Preljocaj), les associations locales et les acteurs de la filière économique, qui véhiculent les supports d'information.

¹⁷⁹ Selon l'observatoire du tourisme aixois, 27 % des touristes visitent Aix-en-Provence pour découvrir une ville de caractère. 5 % d'entre eux y viennent pour visiter un musée ou un monument.

5.2.2.2 Les monuments historiques sont valorisés auprès des habitants et des jeunes publics

Depuis 2022, la commune organise, à destination de ses habitants, une biennale d'art et de culture multidisciplinaire. Sa programmation est gratuite, des sites remarquables sont en libre accès¹⁸⁰, et des installations, créations et spectacles sont proposés. La commune estime à 300 000 le nombre de spectateurs ou bénéficiaires d'au moins une des animations proposées.

Des places de spectacle sont offertes et des parcours pédagogiques de découverte d'équipements culturels sont proposés par la commune aux jeunes publics dans le cadre du « dispositif éducation artistique et culturelle ». À titre d'exemple, le théâtre du Jeu de paume accueille chaque année 150 élèves (découverte d'un spectacle, visite des coulisses, découverte des métiers de la culture, etc.). La commune a obtenu le label « 100 % EAC » attribué par l'État.

L'office de tourisme organise également des événements à destination de ces jeunes publics. Par exemple, en 2023, 636 élèves ont été accueillis à l'atelier des Lauves de Cézanne, et 448 l'ont été aux carrières de Bibémus.

La direction des musées d'art et d'histoire organise des médiations culturelles dans quatre sites patrimoniaux¹⁸¹. Plus de 9 000 élèves de la commune¹⁸² sont ainsi, chaque année, gratuitement sensibilisés au patrimoine et à la création.

La commune fait le constat de contraintes particulières imposées par l'accès au public des bâtiments classés ou inscrits. Depuis 2018, plusieurs bâtiments ont connu un changement d'usage ou font actuellement l'objet des travaux imposés par un changement de destination : la chapelle des Andrettes, la Chapelle de la Visitation, l'Église de la Madeleine, l'Hôtel de Chateaurenard, l'Atelier de Cézanne, la Bastide du Jas de Bouffan. Les principaux points de vigilance portent d'une part sur la compatibilité entre la réglementation relative aux établissements recevant du public (ERP) et les dispositions du code du patrimoine, et d'autre part sur l'articulation entre les contraintes de préservation et le niveau de fréquentation des sites.

5.2.2.3 La politique municipale de préservation de l'environnement couvre le secteur du PSMV et affecte la conduite d'opérations

La préservation de la trame végétale du centre historique est un objectif de politique publique municipale. Un programme d'abattage et de replantation (1 407 arbres replantés entre 2021 et 2023) a été accompagné de la diffusion aux métiers de la construction et de l'aménagement d'une charte de l'arbre visant à les sensibiliser et à les inciter à intégrer cet enjeu de construction. Le plan local de développement durable (PLDD) adopté par la commune intègre ces enjeux et décrit comme prioritaires la transition énergétique et climatique, la transition écologie et l'éco-exemplarité¹⁸³.

¹⁸⁰ Couvent des prêcheurs, église de la Madeleine, chapelle des Andrettes, chapelle Venel, chapelle de la Visitation.

¹⁸¹ Musée du pavillon, musée des tapisseries, musée du vieil Aix et atelier Cézanne.

¹⁸² Il s'agit d'élèves de classes maternelles (1 500), d'écoles élémentaires (6 000) et de collèges et lycées (2 000).

¹⁸³ Rapport de développement durable 2023, comme d'Aix-en-Provence.

La lutte contre les îlots de chaleur du centre-ville se traduit par la réalisation d'un plan pour les économies d'eau, des actions de sensibilisation, une politique de préservation des cours d'eau et l'intégration, dans les projets d'aménagement, de la nécessité de perméabiliser les sols. Des travaux dans les cours d'école et la requalification, achevée, de la rue Manuel ont intégré cette orientation. Les programmes de requalification des quartiers Faubourg et Villeneuve expriment également cette priorité.

La commune ne dispose pas d'un audit énergétique global de son patrimoine. Toutefois, la restauration du Jas de Bouffan, de l'atelier Cézanne et de la bibliothèque Méjanès, bâtiments relevant du patrimoine monumental, comportent un volet de rénovation énergétique.

La commune souligne que le régime de protection des monuments historiques a pour conséquence des surcoûts et des impossibilités de travaux en matière de rénovation énergétique. Les mesures et clauses environnementales lui apparaissent en outre souvent inadaptées : la rénovation des immeubles remarquables génère peu de déchets parce qu'elle priorise la récupération de matériaux et les matériaux ayant un faible impact environnemental. La direction du patrimoine indique que, par conséquent, les travaux de rénovation énergétique sont priorisés sur les immeubles non protégés.

Dans le cadre de la restauration actuelle de la bastide du Jas de Bouffan et de l'atelier Cézanne, une assistance à maîtrise d'ouvrage a pour objet d'assurer l'obtention d'un label « bâtiments durables méditerranéens »¹⁸⁴. Le référent transition écologique de la DRAC, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur dans le cadre du contrat de centralité sont autant d'acteurs sur lesquels la commune s'appuie.

5.2.2.4 La candidature au label « ville et pays d'art et d'histoire » pour articuler les politiques publiques de valorisation et de préservation du patrimoine

La commune renouvelle, après des échecs en 2012 et 2019, sa candidature à l'obtention du label « ville d'art et d'histoire », attribué par le ministère de la culture. Un chargé de mission a été recruté. La DRAC anime le réseau des communes labellisées.

Ce label est décerné par le ministère de la culture. Les communes candidates s'engagent notamment à recruter un animateur en charge de la mise en œuvre de la convention, et à mettre en place un centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP), pour accueillir les touristes et les habitants.

L'obtention du label offre l'accès à des supports de visibilité. Au-delà d'un outil de marketing territorial, les collectivités labellisées bénéficient d'un accompagnement renforcé de la DRAC dans les domaines de la conservation, de la médiation, et de la formation. Elles ont accès au réseau des entités conventionnées et peuvent prétendre à un subventionnement accru.

¹⁸⁴ L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée et l'association EnvirobatBDM proposent une labellisation pour des projets de construction sur le périmètre de l'opération d'intérêt national Euroméditerranée. Cette labellisation veut garantir un niveau de qualité énergétique et environnementale, et favoriser le bioclimatisme.

Il s'agit par conséquent d'un outil permettant un renforcement de l'articulation entre les politiques publiques locales et les orientations nationales, améliorant la cohérence et la lisibilité de la stratégie de valorisation et de restauration, notamment, du patrimoine monumental. Le conventionnement est acquis pour une durée de 10 années.

La chambre observe que cet outil, s'il est obtenu, contraindra utilement la commune à bâtir une stratégie de valorisation et de restauration de son vaste patrimoine classé et inscrit.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Troisième commune de France par le nombre de ses monuments historiques, Aix-en-Provence est contrainte par 188 servitudes de protection. Un plan de sauvegarde et de mise en valeur couvre l'intégralité du centre-ville. La cinquantaine de biens immobiliers protégés, dont la commune est propriétaire, représente plus de 80 000 m² de surface bâtie et compte de nombreux établissements recevant du public. Dans ces conditions, les politiques publiques menées localement en matière d'attractivité touristique, d'aménagement du territoire et de transition écologique s'articulent de longue date avec les enjeux patrimoniaux et les sujétions qui découlent de leur régime de protection.

Celles-ci sont principalement portées par la métropole Aix-Marseille-Provence, chargée d'élaborer le plan local d'urbanisme intercommunal et d'intégrer tout ou partie de son territoire dans le régime des sites patrimoniaux remarquables.

La commune s'est dotée d'une direction du patrimoine réunissant une expertise élevée, qui coordonne son activité avec les services de l'État et propose un soutien aux aménageurs et propriétaires particuliers, confrontés à un environnement juridique complexe. Elle dispose de ressources internes et externes qui lui permettent de mener ses projets de restauration.

Toutefois, en l'absence de diagnostic d'ensemble, la commune connaît mal l'état sanitaire de son riche patrimoine monumental. Elle est par conséquent dans l'incapacité de construire une programmation des investissements qui s'imposeront à elle, alors que la DRAC estime que 30 % des monuments protégés dont la commune est propriétaire sont dans un mauvais état.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	94
Annexe n° 2. Les prévisions budgétaires 2018-2022.....	97
Annexe n° 3. Données financières 2018-2023	98
Annexe n° 4. Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la commune	102

Annexe n° 1.Glossaire

ABF	Architecte des bâtiments de France
AFA	Agence Française Anticorruption
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMP	Aix-Marseille-Provence
ANAH	Agence nationale de l'habitat
AP/CP	Autorisations de programme et des crédits de paiement
APEE	Aix-en-Provence énergie environnement
APIJ	Agence publique pour l'immobilier de la justice
AVAP	Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
BIM	Building information modeling
CAA	Cour administrative d'appel
CAF	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CAPA	Communauté d'agglomération du pays d'Aix
CARPA	Caisse des règlements pécuniaires avocats
CCP	Code de la commande publique
CCPD	Contrat communautaire pluriannuel de développement
CDDA	Contrat départemental de développement et d'aménagement
CDG	Centre de gestion
CE	Conseil d'État
CFU	Compte financier unique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CMS	Constant Maturity Swap
CRET	Contrat régional d'équilibre territorial
CRMH	Conservation régionale des monuments historiques
CT	Comité technique
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EAC	Éducation artistique et culturelle
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPAGE	Équipement du pays d'Aix – groupement d'employeurs
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERP	Établissements recevant du public
ETP	Équivalent temps plein

ETPT	Équivalent temps plein travaillé
EUSRL	Entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée
FEDER	Fonds européen de développement régional
GTP	Grand théâtre de Provence
HATPV	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HT	Hors taxe
INRAP	Institut national de recherche en archéologie préventive
LCAP	Liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
LPCR	les petits chaperons rouges
M€	Million d'euros
OPAH	Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat
ORI	Opération de restauration immobilière
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAUC Handball	Provence Aix Université Club Handball
PDA	Périmètres délimités aux abords
PIG	Programme d'intérêt général
PLDD	Plan local de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PME/TPE	Petites et moyennes entreprises/très petites entreprises
PMR	Personnes à mobilité réduite
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PRIR	Programme de rénovation d'intérêt régional
PSMV	Plans de sauvegarde et de mise en valeur
PVAP	Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAO	Rapport d'analyse des offres
RBF	Règlement budgétaire financier
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
SACOGIVA	Société anonyme de construction et de gestion immobilière de la ville d'Aix-en-Provence
SAS	Société anonyme simplifiée
SASP	Société anonyme sportive professionnelle
SCMAT	Société du casino municipal d'Aix thermal
SCP	Société du canal de Provence
SEM	Société d'économie mixte
SEMEPA	Société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix
SIG	Service d'inventaire général
SPA	Société protectrice des animaux

SPASER	Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables
SPL AMVD	Société publique locale Aix-Manosque-Val de Durance
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SPR	Sites patrimoniaux remarquables
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TICFE	Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
UDAP	Unités départementales de l'architecture et du patrimoine
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZPPAUP	Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage

Annexe n° 2. Les prévisions budgétaires 2018-2022

Tableau n° 10 : Évolution de dépenses en fonctionnement par chapitre (en M€)

<i>Chap</i>	Libellé	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2021-2022
920	Services généraux de l'administration publique locale	48,8	46,5	44,5	44,5	50,2	5,7
921	Sécurité et salubrité publiques	9,3	9,5	9,8	10,5	10,6	0,1
922	Enseignement – Formation	21,9	21,6	22,4	23,6	24,7	1,1
923	Culture	35,8	35,7	35,5	35,4	39,1	3,7
924	Sport et jeunesse	10,1	9,9	9,8	10,0	10,3	0,2
925	Interventions sociales et sante	5,8	5,9	7,2	6,3	5,8	-0,5
926	Famille	6,0	6,0	5,9	5,6	6,3	0,7
927	Logement	1,6	1,8	1,8	1,9	2,3	0,4
928	Aménagement et services urbains, environnement	36,5	33,3	32,9	33,9	38,1	4,2
929	Action économique	5,7	6,5	6,3	6,8	6,3	-0,5
931	Opérations financières	4,8	3,8	3,8	4,2	4,2	0,0
933	Impôts et taxes non affectées	1,3	1,5	0,9	1,4	1,7	0,3
934	Transferts entre sections	12,3	10,2	10,4	11,2	13,0	1,8
936	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1
939	Virement à la section d'investissement	5,4	6,5	2,9	7,2	3,9	-3,4

Source : Comptes de gestion 2018-2022 ; l'exercice 2023 ayant été écarté en raison de la refonte complète des fonctions entre la M14 et la M57.

Annexe n° 3. Données financières 2018-2023

Correction de la fiscalité reversée de 2018-2020 en raison de l'erreur d'imputation de la part la part reversée par l'État au titre du siège social du casino :

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	104,9	110,3	107,7	113,2	120,8	128,7
<i>Dont correction</i>	-1,7	-1,8	-1,2			
<i>Recalcul</i>	103,2	108,5	106,5	113,2	120,8	128,7
<i>Fiscalité reversée</i>	48,1	48,5	48,4	49,3	50,5	51,2
<i>Dont correction</i>	1,7	1,8	1,2			
<i>Recalcul</i>	49,8	50,3	49,6	49,3	50,5	51,2

Source : CRC

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Variation annuelle moyenne</i>	<i>Variation simple</i>	<i>Moy. euros constants</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	103,2	108,5	106,5	113,2	120,8	128,7	4,5%	24,8%	
+ <i>Fiscalité reversée</i>	49,8	50,3	49,6	49,3	50,5	51,2	0,6%	2,8%	
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	152,9	158,8	156,1	162,5	171,2	179,9	3,3%	17,6%	0,7%
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	23,5	16,7	13,4	16,0	18,0	22,2	-1,2%	-5,7%	-3,6%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	18,7	19,3	19,4	15,4	17,4	16,8	-2,1%	-10,3%	-4,6%
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-100,0%	-100,0%	-100,0%
= <i>Produits de gestion (A)</i>	195,6	195,0	189,0	193,9	206,6	218,8	2,3%	11,9%	-0,3%
<i>Charges à caractère général</i>	35,2	33,0	34,5	36,3	41,6	47,2	6,0%	34,1%	3,4%
+ <i>Charges de personnel</i>	104,4	103,2	102,7	104,9	109,7	114,0	1,8%	9,2%	-0,8%
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	28,2	28,0	27,6	27,3	26,3	27,0	-0,8%	-4,1%	-3,3%
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	5,4	3,9	4,4	4,0	4,4	4,8	-2,1%	-10,3%	-4,6%
= <i>Charges de gestion (B)</i>	173,2	168,1	169,3	172,6	182,0	193,1	2,2%	11,5%	-0,3%
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	22,4	26,9	19,7	21,3	24,6	25,8	2,8%	14,9%	0,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	11,5%	13,8%	10,4%	11,0%	11,9%	11,8%			
+/- <i>Résultat financier</i>	-2,0	-1,7	-1,6	-1,4	-1,4	-2,4	4,3%	23,4%	1,7%

en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne	Variation simple	Moy. euros constants
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
<i>+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	-0,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,1	-0,1	5,9%	33,2%	3,3%
= CAF brute	20,4	24,6	17,7	19,4	23,1	23,2	2,7%	14,0%	0,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,4%	12,6%	9,4%	10,0%	11,2%	10,6%			
<i>* M57 jusqu'en 2017 et M14</i>									

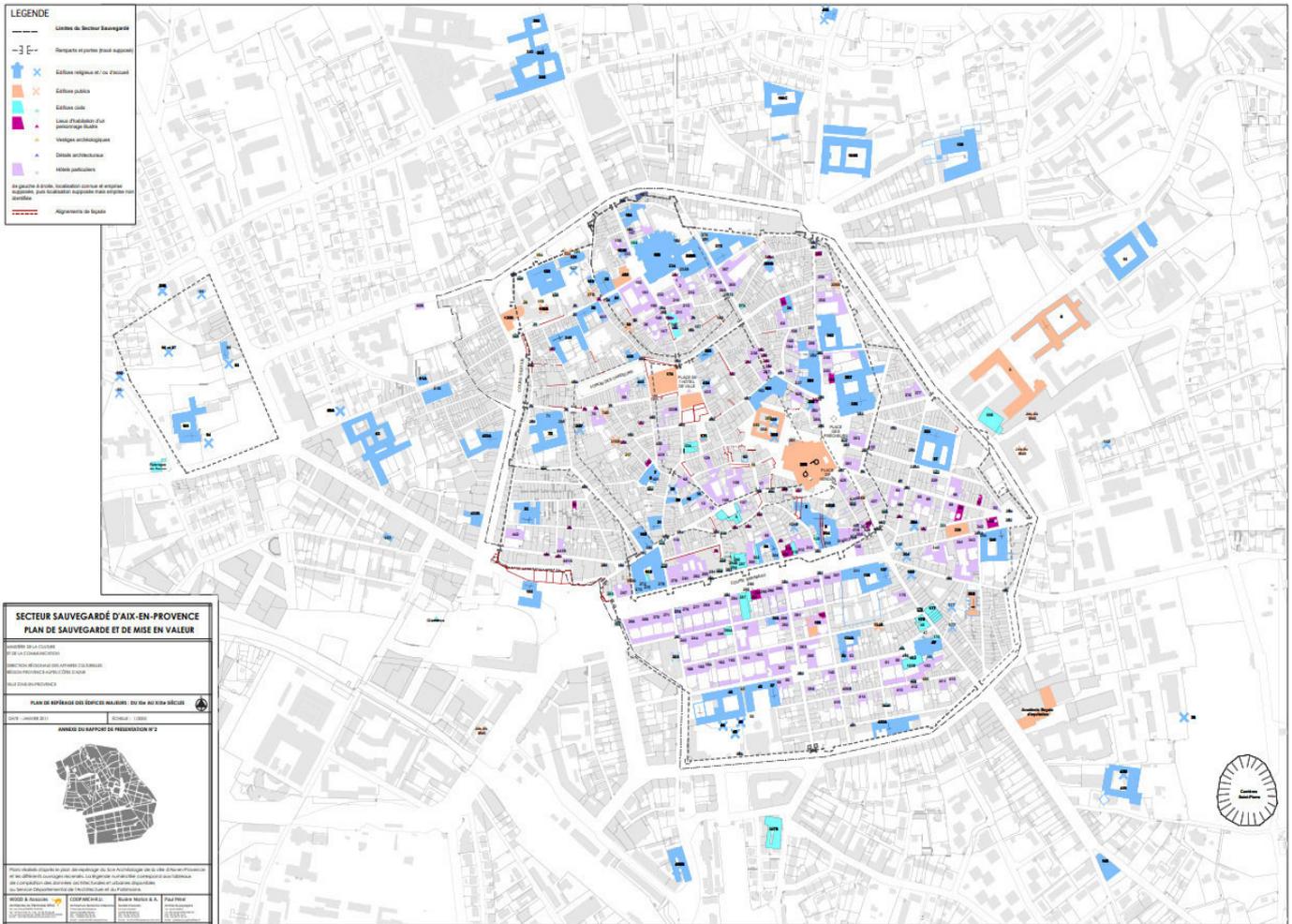
en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années	Moyenne	Répartition du financement
CAF brute	20,4	24,6	17,7	19,4	23,1	23,2	128,5	21,4	
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	19,5	14,2	12,4	12,6	12,6	12,5	83,9	14,0	
= CAF nette ou disponible (C)	0,9	10,4	5,3	6,8	10,5	10,7	44,7	7,4	14%
<i>Taxe d'aménagement</i>	1,9	5,3	2,7	2,9	0,9	2,6	16,3	2,7	
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	6,4	7,1	8,7	7,1	6,6	6,5	42,3	7,0	13%
<i>+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	15,6	19,7	17,0	17,5	26,8	14,9	111,5	18,6	39%
<i>+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)</i>	6,6	2,1	1,6	0,9	1,7	2,4	15,2	2,5	
<i>+ Produits de cession</i>	3,3	2,0	2,3	3,0	3,2	15,4	29,2	4,9	9%

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Cumul sur les années</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Répartition du financement</i>
+ <i>Autres recettes</i>	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	0,5	0,1	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	33,7	36,4	32,3	31,4	39,3	41,9	215,1	35,8	
= Financement propre disponible (C+D)	34,6	46,9	37,6	38,3	49,8	52,6	259,8	43,3	
- <i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	48,8	52,4	43,9	55,3	49,4	53,1	303,0	50,5	
- <i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation</i>	1,8	6,8	1,6	1,9	3,7	2,3	18,2	3,9	
- <i>Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3		
+/- <i>Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i>	1,0	-4,8	0,0	2,7	7,7	0,0	6,6		
- <i>Participations et inv. financiers nets</i>	-0,1	0,7	-1,1	-0,5	-0,8	0,1	-1,7		
+/- <i>Variation autres dettes et cautionnements</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-16,8	-8,3	-6,8	-21,2	-10,2	-3,3	-66,6	-11,1	
+/- <i>Solde des opérations pour compte de tiers</i>	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-16,8	-8,4	-6,7	-21,2	-10,2	-3,3	-66,7	-11,1	
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	10,5	12,0	12,0	10,0	20,0	5,5	70,0	11,7	21%
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-6,3	3,6	5,3	-11,2	9,8	2,2	3,3	0,6	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la commune



Source : commune d'Aix-en-Provence

**RÉPONSE DE MADAME SOPHIE JOISSAINS,
MAIRE DE LA COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE
D'AIX-EN-PROVENCE**



AIX en PROVENCE
LA VILLE

Aix-en-Provence, le 22 AVR. 2025

Sophie JOISSAINS
Maire d'Aix-en-Provence
Conseiller Métropolitain
Aix-Marseille Provence Métropole
Vice-Président de la Région
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Ancien Sénateur des Bouches-du-Rhône

**Madame la Présidente
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 définitives

Madame la Présidente,

Vous m'avez fait parvenir le 21 mars 2025 les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes, concernant la gestion de la commune d'Aix-en-Provence pour les exercices 2018 et suivants.

La Ville, dans sa réponse du 19 janvier 2025 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, Madame la Présidente, l'assurance de ma parfaite considération.

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

Introduction

Sur la synthèse

Sur le rapport

1. Sur la présentation générale
2. Sur la situation financière
3. Sur la gouvernance et la probité
- 4 Sur la politique d'achat
- 5 Sur le patrimoine monumental

Annexes

Introduction

La Ville d'Aix-en-Provence entend rappeler, à l'occasion de ses observations, l'aspect constructif du travail réalisé dans le cadre de ce contrôle, considérant la chambre régionale des comptes comme un partenaire vigilant.

Il est évident que cette considération ne peut imposer d'être en accord sur chaque point, mais autorise de discuter et échanger sur tout.

La Ville d'Aix-en-Provence relève, avec intérêt, le caractère positif de la synthèse du rapport, outre le nombre limité des recommandations, gage, si ce n'est d'un satisfecit, au moins d'un encouragement à poursuivre le travail entrepris et la gestion opérée.

La Ville est satisfaite des observations positives contenues dans le rapport de la chambre régionale des comptes et de la reconnaissance d'une bonne gestion entre 2018 et 2023, malgré un contexte complexe lié aux éléments comme la baisse des dotations de l'Etat, des évolutions réglementaires ou encore la transformation territoriale de ses missions.

La Ville regrette toutefois que la crise sanitaire ne soit pas du tout citée dans le rapport alors que la pandémie de Covid-19 a conduit les communes à participer ou mettre en place des actions totalement inédites afin de réduire la circulation virale, à destination des Aixois (confinement, fermeture de certains secteurs d'activité, fermeture des écoles, mise en place d'un centre de vaccination) mais aussi de ses agents (organisation et conditions de travail). Les 3 périodes de confinement (17/03 à 10/05/20 ; 30/10 à 15/12/20 puis 03/04/21 à 03/05/21) ont eu un impact considérable sur le fonctionnement de la Collectivité, y compris dans le décalage dans le temps dans la mise en œuvre de certains dossiers.

La Ville se félicite de bénéficier de ce travail d'expertise de la chambre. Elle relève la collaboration fructueuse entre les deux organismes lors de cet examen de gestion qui s'est déroulé d'avril 2024 à aujourd'hui, soit durant 12 mois et souligne également qu'elle a répondu dans ce calendrier serré souhaité par la chambre, malgré des délais très contraints. Dans la phase de questionnaires de la chambre à la Ville, ce ne sont pas moins de 240 questions qui ont été posées.

Sur la synthèse

Dans ce cadre, la chambre constate, à juste titre, que la situation financière de la collectivité est satisfaisante, que les charges de gestion évoluent dans des proportions contenues et que les produits de gestion croissent alors que les marges de manœuvre fiscales demeurent préservées et encore que la dette est maîtrisée.

Poursuivant, la chambre met en lumière le niveau d'équipement élevé de la collectivité et le fait que la Commune mène des politiques publiques nombreuses.

La Ville adhère à la remarque de la chambre sur l'évolution à la baisse de l'accompagnement financier de la Métropole de nature à imposer des arbitrages.

Sur la gestion pluriannuelle, la chambre se livre à une appréciation subjective en considérant, à tort, que la Ville s'est dotée de son premier PPI en 2024, alors même que cet outil est usité depuis des décennies. Sur ce plan, la chambre ne peut se départir de ses propres constatations à l'occasion de son précédent rapport sur la période 2009-2014, lorsqu'elle se félicitait de l'existence depuis plusieurs années d'un PPI « *mettant en perspective les priorités pluriannuelles au regard des grands équilibres financiers de la collectivité* ».

Par ailleurs, la Ville fait sienne l'objectif de finaliser toutes les démarches utiles permettant de se doter d'un schéma directeur immobilier. Il convient également de tenir compte de ce que, depuis le précédent contrôle, la situation a fortement évolué avec l'acquisition d'un système d'information patrimonial dédié à l'inventaire des bâtiments de la Ville.

En outre, la Ville partage le besoin de formalisation d'une stratégie globale de l'achat public, sous réserve de certains rappels, tenant à la réalité de l'action entreprise. Ainsi, ne peut être contesté l'approbation du premier Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) dont l'objet est de définir une stratégie d'achats durables au sein de la collectivité pour la période 2024-2026. Il en est de la mise en œuvre de plusieurs actions structurantes pour la commande publique : mise à jour du guide interne de la commande publique, approbation du premier règlement intérieur de la CAO et mise en place d'attestations de départ. De plus, la Ville souhaite tempérer les remarques de la chambre sur la technique de l'accord cadre.

Enfin, sur les enjeux de transparence et de prévention des atteintes à la probité, la Ville prend acte du constat satisfaisant opéré par la chambre. Pour rappel, la Ville s'est dotée depuis 2023 d'une commission de déontologie et d'une charte de bonne conduite des élus. La ville poursuit son travail en la matière, dans la droite ligne de la délibération de principe approuvée le 4 octobre 2024 par le conseil municipal, afin de finaliser la cartographie des risques.

Sur le rapport

Le travail constructif avec un partenaire vigilant ne fait pas obstacle à la nécessité de nuancer certains points, avec des éléments circonstanciés, précisant ceux sur lesquels la Ville ne partage pas l'analyse de la chambre.

Dans l'objectif de clarté relatif au suivi des observations ci-après, il sera adopté le plan retenu par la chambre.

1. Sur la présentation générale

Sur la société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix (SEMEPA) et la société publique locale d'aménagement (SPLA) Pays d'Aix Territoire

- sur l'association Équipement du pays d'Aix-groupement d'employeurs (EPAGE)

Ce rapport d'observations définitives indiquait les éléments positifs suivants :

- l'association Équipement du pays d'Aix-groupement d'employeurs (EPAGE) créée en 2012 par la SPLA Pays d'Aix Territoires et la SEMEPA compte 50 salariés et les effectifs propres de la SEMEPA ont été ramenés de 97 à 51 salariés entre 2011 et 2016. Au cours de cette période, les charges relatives au personnel prêté par EPAGE ont oscillé entre 1,5 M€ et 2,2 M€ par an.
- Le système de mise à disposition, puis de recours au groupement d'employeurs a permis de diminuer la masse salariale propre de la SEMEPA de 3 M€ entre 2011 et 2016, passant de 7,1 à 4,1 M€ (- 42 %), ce qui est cohérent avec la réduction de ses effectifs propres mais également avec le ralentissement observé de son activité en matière d'aménagement.
- Sur la même période, la charge nette de personnel, une fois agrégés les coûts du personnel interne et du personnel extérieur et déduites les refacturations de frais à l'unité économique et sociale (UES) (voir ci-après) montre que l'économie réalisée a été de 500 000 €.
- Le dispositif mis en place par la SEMEPA et la SPLA paraît par conséquent répondre aux objectifs fixés lors de sa constitution.

La chambre relève que l'article 4 des statuts de l'association limiterait le recrutement et la mise à disposition d'un ou plusieurs salariés au seul bénéfice de la SEMEPA et de la SPLA Pays d'Aix Territoires. Il n'en est rien dès lors que l'article 7 des statuts mis à jour prévoit l'admission de nouveaux adhérents, l'article 4 doit tout naturellement être interprété comme permettant le recrutement et la mise à disposition d'un ou plusieurs salariés au bénéfice des nouveaux membres.

- sur la SAS VIAMCO

La chambre relève que la délibération du 7 juin 2015 par laquelle la Ville approuve la création de la filiale SAS VIAMCO, ne permettrait pas, par son imprécision, à la SEMEPA de se substituer et que les éléments portés à la connaissance du conseil auraient été silencieux sur la viabilité de l'entreprise et le contenu de ses projets. Or, la création d'une SAS, filiale

d'une société publique locale d'aménagement est parfaitement légale et encadrée par le droit des sociétés. La SAS est par nature une forme juridique d'entreprise qui offre une grande souplesse en termes de gouvernance et de fonctionnement. En outre, les missions de la SAS, détaillées dans l'article 2 des statuts, peuvent naturellement être larges, l'important étant que son objet statutaire ne dépasse pas les missions de l'associé unique de la SAS. En effet, dans tous les cas, du fait des règles régissant l'intervention des SPL pour le compte des collectivités, la SPL et la SAS n'ont pas du tout vocation à intervenir dans les mêmes cadres contractuels. Pour preuve, l'activité de la SAS VIAMCO est très limitée et très ponctuelle (voir CA 2020 : 6,84K€). En outre, la délibération du 7 juin 2015 éclaire le conseil municipal sur l'intérêt juridique et économique de la création de cette société et approuve les statuts qui sont joints en annexe du rapport, les élus ont donc été suffisamment informés lors de la création. Par ailleurs, le contrôle de légalité n'a formulé aucune observation sur ladite délibération.

2. Sur la situation financière

La Ville note, avec intérêt et satisfaction, que la chambre relève une situation financière saine, des charges de gestion dans des proportions contenues et une croissance des produits de gestion, alors et surtout que les marges de manœuvre fiscales demeurent préservées et que la dette maîtrisée.

La chambre ne manque pas de retenir et mettre en lumière le niveau d'équipement élevé et les nombreuses politiques publiques menées par la Commune.

Il est difficile de ne pas partager l'avis de la chambre sur le fait que l'évolution à la baisse de l'accompagnement financier de la Métropole impose des arbitrages. En matière de gestion pluriannuelle, la chambre fait une appréciation erronée en considérant que la Ville s'est dotée de son premier PPI en 2024 alors même que la Ville utilise cet outil depuis des décennies et que la chambre elle-même, dans son précédent contrôle sur la période 2009-2014, s'était félicitée de l'existence depuis plusieurs années d'un PPI « *mettant en perspective les priorités pluriannuelles au regard des grands équilibres financiers de la collectivité* ». La Ville démontre qu'elle respecte ses obligations légales et réglementaires en matière de programmation de l'investissement.

2.1 Sur l'information financière

- sur les réformes du cadre budgétaire et comptable

La chambre relève à juste titre que la Ville a anticipé, avec succès, les deux réformes budgétaires et comptables relatives au passage en M57 d'une part, et à l'approbation du CFU d'autre part, dans un souci d'amélioration de la transparence financière, en travaillant en partenariat étroit avec les services de l'Etat.

La chambre relève encore que le règlement budgétaire et comptable de la collectivité est conforme, tout en soulignant que ce règlement n'expose pas certains choix sur les processus comptables et financiers, en citant le recours à la journée complémentaire ou le seuil applicable aux rattachements de ses charges et de ses produits.

Deux observations s'imposent :

En premier lieu, la Ville souligne que la Préfecture, lors de son contrôle de légalité, n'a en aucun cas sollicité que ces points soient précisés alors même qu'elle a procédé à d'autres demandes d'ajustements.

En second lieu, la Ville précise que la journée complémentaire étant une atténuation à la règle de l'annualité budgétaire, la collectivité y a recours de fait chaque année pour les rattachements des dépenses engagées avant le 31 décembre de l'année N dans la limite des crédits inscrits au budget n'ayant pas fait l'objet de mandatement avant la clôture de l'exercice N. Les rattachements sont réalisés sur cette journée complémentaire. Si le seuil de rattachement n'est pas précisé dans le règlement budgétaire et financier, il est toutefois précisé dans chaque note d'opération de fin d'exercice transmise à l'ensemble des acteurs de

la chaîne de dépense de la collectivité. Chaque rattachement est également tracé dans l'outil du SIFC ASTRE, permettant ainsi de s'assurer de l'origine de la demande, de la complétude du rattachement demandé (service fait), de la date de demande et de la date de validation du rattachement.

- sur l'apurement du compte 1069

La chambre relève que la Commune a régularisé l'apurement du compte 1069 qui devait débiter lors de l'approbation du compte de gestion 2022 approuvé le 9 juin 2023 en défalquant deux années au solde d'exécution de la section d'investissement de 2023.

Sur ce point, le payeur a alerté la Ville qui a immédiatement procédé à la régularisation. Le choix de la durée maximale pour l'apurement est par ailleurs parfaitement légal. La durée d'amortissement choisie est liée au volume important de la perte constatée (1,816 M€). Pour mémoire, cette perte découle uniquement d'un changement de procédure comptable décidée par la DGCL (comptabilisation des ICNE).

- sur la justification des restes à réaliser

La chambre relève que certains crédits reportés en dépense ont été annulés sans être redéployés sur une autre nature comptable pour le même programme. Ces crédits s'élèvent à 6% sur les reports 2022 et 3% sur les reports 2023. La Ville rappelle, ce qui ne peut être contesté, que des difficultés peuvent entraîner des retards d'exécution liés à la vie des opérations (procédures de marchés infructueuses, arrêt du chantier pour des causes extérieures telles les intempéries). En recettes, la chambre relève que des subventions d'équipements de la Métropole n'ont pas fait l'objet de demande de versement au cours de l'exercice suivant. Une fois encore, ces décalages, pour la végétalisation des cours d'école ou pour l'opération Carcassonne, relèvent de l'absence de régularité de certaines remontées de dépenses liées au suivi des opérations. En outre, sur la végétalisation des cours d'écoles, le Contrat Communautaire Pluriannuel de Développement CCPD fait l'objet d'une remontée de dépense annuelle par opération dans le cadre d'une maquette globale de contrat, d'où le décalage sur le montant qui s'explique ainsi. Par ailleurs, la Ville rappelle que la modification de certains reports de crédits par virement, dans les limites réglementaires fixées par le CGCT, est parfaitement légale.

- sur les rapports d'orientations budgétaires (ROB)

La chambre considère que les rapports d'orientations budgétaires (ROB) proposés, bien que détaillés, ne le sont pas suffisamment sur les données RH d'une part, et sur les engagements prévisionnels avec les prévisions de recettes d'autre part.

o Les données RH du ROB

La chambre relève que la Ville se contente de présenter les évolutions des « charges de personnel » sans suffisamment en préciser les différents éléments : TBI, NBI, primes

Pour mémoire, en application de l'article L2312-1 du CGCT :

« (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de

l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. (...) ».

Force est de constater qu'entre 2018 et 2023, la Ville a consacré 10 à 20 % du rapport d'orientation budgétaire au seul sujet de la masse salariale, les variations étant consécutives à des actualités plus ou moins prégnantes en matière de ressources humaines (Transferts métropolitains, mis en place du RIFSEEP, mais aussi Covid...) mais aussi des actualités plus fortes sur d'autres charges de fonctionnement nécessitant temporairement des analyses plus approfondies que sur la masse salariale en terme d'impact budgétaire (crise énergétique).

Les éléments sont détaillés en pj. **PJ 1**

Enfin, la présentation du ROB est en général concomitante à celle du Rapport Social Unique (RSU), dans lequel l'ensemble des données RH sont précisées.

La Ville pour le ROB 2026, précisera encore davantage les données RH exigées par le CGCT.

○ **Les prévisions de recettes liées aux engagements prévisionnels du ROB**

Le financement pluriannuel des investissements attendus est assuré par des dispositifs de contractualisation avec nos partenaires institutionnels. Ces contrats sont des contrats pluriannuels, détaillant les opérations et montants votés, soumis au conseil municipal avec les recettes correspondantes. L'exécution s'effectue selon la Programmation Pluriannuelle d'Investissements.

Les éléments sont détaillés en pj. **PJ 2**

- sur les prévisions budgétaires

La Ville affirme, à nouveau, que le choix du vote du budget par fonction a été fait par le conseil municipal, comme la réglementation le permet pour se prononcer à la lumière de l'évolution des sommes consacrées aux différentes politiques sectorielles menées. Ainsi, les données chiffrées sont essentiellement présentées par natures comptables, dans une optique analytique. Les actions menées sont, quant à elles, retracées de manière littérale. Par ailleurs, les maquettes budgétaires réglementaires permettent une lecture détaillée des données financières par fonctions.

Sur les AP/CP, la chambre relève que la Commune démontre sa capacité à assurer un taux de réalisation élevé de ses inscriptions en dépenses d'équipements, mais considère que les trois opérations gérées en AP/CP mettent en exergue des problèmes de définition des besoins et de gestion des délais de réalisation. Il convient de rappeler que la gestion en AP/CP ne constitue pas une obligation légale et réglementaire, mais constitue une possibilité offerte à l'organe délibérant. Il se trouve effectivement que si la gestion en AP/CP de la végétalisation des cours d'école a suivi un échelonnement satisfaisant, ce que la chambre ne relève pas, les deux autres AP/CP ont constitué des cas particuliers.

Sur l'AP/CP Place d'Albertas, la complexité de l'opération a nécessité la mobilisation de plusieurs outils juridiques, car concernant également des propriétaires privés, avec lesquels les négociations relatives à un groupement de commande avec désignation de la Ville comme maître d'ouvrage unique ont entraîné des retards dans les travaux et des surcoûts, ce qui a nécessité de nombreux ajustements de l'autorisation.

Sur la rénovation du parc Jourdan, le projet a pris du retard et la phase d'étude n'a pas pu être suivie immédiatement d'une phase de travaux. En outre, la Ville souhaite à moyen terme augmenter, en lien avec certains grands projets inscrits au PPI, le nombre de ses AP/CP.

- sur le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

La chambre affirme dans sa réponse que la Ville a élaboré son premier plan pluriannuel d'investissement (PPI) à la fin de l'année 2024. Il n'en est rien. Lors du contrôle, il a été proposé par la Ville de communiquer à la chambre le dernier PPI, en cours d'ajustement, pour que cette dernière puisse disposer du PPI le plus récent.

La Ville s'appuie bien depuis plusieurs décennies sur un outil de programmation budgétaire des opérations d'investissement. La Ville a transmis à la chambre, suite au rapport d'observations provisoires, le PPI programmatique et prévisionnel correspondant à chaque année du contrôle. **PJ 3**

De surcroît, lors du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes relatif à la gestion des comptes de la Ville d'Aix-en-Provence sur les années 2009-2014, la chambre a noté elle-même l'existence de cet outil programmatique en relevant dans le point 2.2.1 relatif à la qualité des prévisions budgétaires : « *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* » (page 9 du ROD). **PJ 4**

La Ville s'étonne donc que la chambre n'ait pas modifié son observation sur ce point.

En outre, le nouveau tableau de bord intitulé "météo finances" fait partie des outils de pilotage, dont le pilotage du PPI. Ces outils ont été déployés progressivement en interne dans un triptyque activité et moyens humains et financiers.

2.2 Sur la fiabilité des comptes de bilan

- sur l'inventaire du patrimoine

La chambre indique que le précédent rapport d'observations définitives relevait, en 2017, que la Commune ne disposait pas de logiciels ou d'outils informatiques de suivi de son patrimoine foncier et immobilier et que la situation a peu évolué.

La Ville estime, bien au contraire, que la situation a fortement évolué avec un système d'information patrimonial mis en place, aujourd'hui dédié à l'inventaire des bâtiments de la Ville. La Ville est totalement engagée dans la mise en place de ce nouveau progiciel, lequel contribue fortement à atteindre les objectifs stratégiques de la Ville, sur cinq axes principaux:

- La programmation des travaux
- La gestion des occupations
- La gestion du foncier
- La gestion les obligations réglementaires (sécurité avec la notion sensible de Chef d'établissement, équipements sensibles bâtiment...)

Ce système se décline en deux phases :

1. La constitution de la base patrimoniale orienté BIM, graphique partagée et unique constituant le référentiel patrimoine.

Ce patrimoine graphique structuré en site > bâtiments > niveau > zones > pièces > équipements avec les dimensions juridiques, d'occupation et d'organisation des ressources. Aujourd'hui la moitié de ce patrimoine est déjà numérisé, la dernière campagne de numérisation est programmée pour 2025/2026.

2. Une fois cette base patrimoniale constituée différentes fonctionnalités seront ainsi développées comme par exemple :
 - Stratégie, PPI, PPE : Niveau d'entretien / Projections, programmations / Stratégie immobilière, élaboration budgétaire
 - Gestion de contrats : Gestion des contrats de maintenance / Visites nomades / GMAO / Régulation / Gestion des consommations fluides
 - Gestions des affectations et des occupations : Optimisation de l'usage Occupations / Affectations des locaux / Gestion des propriétés en lien avec COLBERT
 - Gestion des sites : Gestion des espaces extérieurs / Foncier bâti / Foncier non bâti
 - Gestion des obligations réglementaires : Amiante / ERP / Normes électriques / Visites et diagnostics

Ces diverses fonctionnalités seront développées entre 2025 et 2027.

La Ville sera ainsi dotée d'un Schéma Directeur Immobilier respectant les différentes étapes que sont :

- Un diagnostic multidimensionnel du parc par le biais d'un inventaire des actifs, diagnostic technique et réglementaire, diagnostic d'occupation, environnemental...) ainsi que des ressources humaines et financières consacrées à l'immobilier
- Une stratégie patrimoniale et d'intervention se fondant sur les résultats du diagnostic, prenant en compte les besoins métiers, les exigences réglementaires, ainsi que les grands axes de la politique immobilière de la Commune

Les documents transmis ne sont pas les états de l'actif du comptable, mais sont issus du progiciel de gestion de l'inventaire de l'ordonnateur (immosnet, module inventaire de Astre GF développé par Inetum).

Comme indiqué par la chambre, les comptes 23 font l'objet d'un suivi et d'un apurement annuel. Le solde important au 31 décembre 2023 résulte de l'immobilisation « ZAC Sextius-Mirabeau ». Cette opération majeure de rénovation urbaine a été créée en 1991 et n'a été clôturée qu'en 2021 (DL.2021-864). Son intégration en comptes d'immobilisations définitifs est en cours (certificat administratif transmis au comptable en date du 27 novembre 2024).

- **sur les amortissements**

Le vote des modalités d'amortissements constitue un préalable au changement d'instruction budgétaire et comptable. Ces modalités ont donc été approuvées au conseil municipal de décembre 2022. L'instruction M57 introduit l'obligation d'amortir 2 nouveaux comptes, avec reconstitution de tableaux d'amortissements rétrospectifs et correction par compte de haut de

bilan. Pour ce faire, l'exercice comptable 2022 devait être clos afin de tenir compte des écritures 2022 sur ces comptes. Les tableaux d'amortissements ont donc été approuvés en 2023.

- sur l'évaluation des risques

La chambre considère que la Ville aurait dû provisionner certains contentieux. La Ville souhaite faire valoir les observations suivantes.

S'agissant des contentieux indemnitaires aux termes desquels certains commerçants du centre-ville ont mis en cause la responsabilité de la Commune pour des dommages de travaux publics du fait des travaux des Place Verdun, Prêcheurs et Madeleine, il convient de rappeler que la Commune avait mis en place une commission d'indemnisation amiable. Cette commission avait pu examiner les recours des commerçants ainsi que l'ensemble des pièces justificatives qu'ils avaient pu produire au soutien de leurs demandes. Ainsi, au regard des travaux de la commission, il avait été estimé que les contentieux introduits par les commerçants avaient de très faibles chances d'aboutir. S'il devait être reproché, très hypothétiquement, à la Commune d'avoir fait une mauvaise appréciation du risque contentieux sur ces recours, il conviendrait alors de retenir que seuls 3 recours sur 10 ont abouti à une condamnation de la collectivité en 1ère instance. En appel, les rejets de 1ère instance ont été confirmés. Sur les 3 condamnations de la Commune qui a fait l'objet d'un appel, une a été annulée, une seconde a été confirmée et la dernière doit faire l'objet d'une expertise comptable avant dire droit. Plus encore, il importe de souligner que dans deux affaires ayant conduit à la condamnation de la Ville, le rapporteur public avait conclu en première instance au rejet des requêtes. Par conséquent, le risque n'était pas du tout avéré puisque, même au sein de la formation de jugement il y avait visiblement des positions contradictoires.

S'agissant des contentieux en matière d'exercice du droit de préemption urbain, en cours avant le transfert à la Métropole de la compétence planification urbaine au 1er janvier 2018, les sommes n'ont pas été provisionnées au titre des provisions sur risques car elles étaient déjà consignées par la Direction du foncier. En effet, lorsque la Direction du Foncier, destinataire des DIA, décidait de mettre en œuvre la préemption, celle-ci consignait le prix de vente du bien. En cas de décision favorable à la Ville, l'issue du contentieux conduisait à verser le montant du prix déjà consigné par la Direction du Foncier. Il ne semblait donc pas opportun d'opérer une double consignation au titre de la provision pour risque. En cas de décision défavorable à la Ville, la vente n'avait pas lieu et la Ville n'avait alors pas de sommes à verser. Là encore, il n'y avait pas lieu de procéder à une provision.

S'agissant du contentieux devant le conseil de prud'hommes en 2021, pour lequel la Commune a été condamnée au versement de la somme de 75 649 € pour le licenciement jugé abusif d'un agent en 2015, notre conseil avait pu contester, d'une part, la compétence du CPH pour connaître de cette instance et, d'autre part, la qualité même d'employeur de la collectivité à la date du licenciement de l'agent. Ainsi, notre avocat nous écrivait le 20 août 2020 qu'il avait sollicité la mise hors de cause de la Ville au motif, précisément, qu'elle n'était plus l'employeur de la demanderesse à compter du 16 février 2015, en raison de la suspension par le juge administratif de la décision de résiliation de la DSP du refuge

animalier, ayant conduit à la réintégration de Mme GANDINO dans les effectifs de l'association délégataire. Compte-tenu de ces éléments, la collectivité a estimé que le risque de requalification en licenciement sans cause réelle et sérieuse était faible, de même que celui d'une condamnation pécuniaire.

Concernant le contentieux dans lequel la Commune a versé à son agent - par l'intermédiaire du compte CARPA de son conseil - la somme de 48k€ de dommages et intérêts auxquels avait été condamné l'auteur des faits, cette somme n'avait pas été provisionnée car, d'une part, la Commune n'était pas partie à la procédure, s'agissant d'un contentieux pénal entre l'agent et l'auteur des faits et d'autre part, l'agent avait fait l'objet d'une expertise médicale et la Commune n'avait pas été tenue informée - jusqu'au délibéré - des conclusions de l'expert ainsi que des sommes requises par son conseil en partie civile. Enfin, cette somme n'est pas due, en principe, par la collectivité, mais par la personne condamnée à indemniser l'agent. Ainsi, ce n'est qu'en cas de défaillance du condamné que la Ville se substitue afin de dédommager l'agent.

Concernant le CET des agents, la Ville n'a pas mis en place de monétisation de CET. Dès lors, les seuls cas de monétisation sont liés au cas du décès d'un agent et il ne semble dès lors pas utile de provisionner ce cas.

- sur le contrôle interne des régies

Les observations formulées suite aux différents contrôles et audits ont été prises en compte :

- Le logiciel métier prévu « RégiesNet », interfacé avec l'outil SIFC ASTRE est désormais opérationnel depuis le 01/04/25. Il est en production pour la régie Gestion Espace Public qui a démarré l'exercice 2025 en utilisant le module. Il s'agit de la plus importante régie de la Ville.
- Le déploiement va se poursuivre avec la régie Occupation du Domaine Public Routier, qui confie la gestion du ramassage des horodateurs à un transporteur de fonds, lequel doit collecter le numéraire et le ticket de sortie.

Au vu du nombre de régies ainsi que des formations régisseurs à assurer, le déploiement de ce logiciel se fera sur 2 ans et les régies avec les plus grands enjeux financiers sont intégrées en priorité.

Les impayés sont tracés afin de transmettre la demande d'émission de titres de recettes suite à une relance infructueuse

Par ailleurs, la collectivité a remis en place les contrôles ordonnateurs de régie depuis le 08/10/2024.

A ce jour 5 régies ont été visitées par le Service Exécution Comptables et Régies donnant lieu à des procès-verbaux de vérification :

- Régie de recette Santé Population
- Régie de recette des Musées
- Régie de recettes Education
- Régie de recette Conservatoire
- Régie de recette Archéologie

Toutes les autres régies seront contrôlées sur le même principe pendant toutes l'année 2025.

2.3 Sur la situation financière saine

La Ville entend souligner cette appréciation satisfaisante de la chambre, dans un contexte très particulier. En effet, la chambre ne manque pas également de relever une situation financière saine et une stabilité de la fiscalité locale depuis 20 ans.

La Ville d'Aix-en-Provence s'emploie ainsi à résoudre cette quadrature du cercle, entre maintien d'un haut niveau d'équipements et de services publics, préservation et développement du cadre de vie, notamment, tout en faisant le choix politique fort, constant et assumé de ne pas accroître la pression fiscale sur les Aixois, et ce malgré la perte de recettes de fiscalité liées à la création de la métropole.

A l'échelle de la métropole, cette situation est suffisamment rare pour être soulignée.

- sur l'évolution des produits de gestion comparable à l'évolution de l'inflation

De 2018 à 2023, les produits de gestion ont progressé de 195,6 M€ à 218,8 M€. Cette dynamique de près de 12 % est comparable à l'évolution de l'inflation. Elle repose uniquement sur la fiscalité directe ou reversée à la collectivité : les autres ressources d'exploitation et institutionnelles déclinent.

Le produit des impôts locaux a connu une hausse de 20 M€ sur la période, passant de 83,7 M€ à 103,7 M€. Les compensations directes de taxe d'habitation ont pris fin en 2021. Ces dernières sont désormais intégrées dans le produit de substitution ajusté par le coefficient correcteur³¹ appliqué à la taxe foncière. Parallèlement, les bases fiscales de la taxe foncière ont été diminuées, du fait de l'exonération de 50 % du foncier bâti des bâtiments industriels.

La chambre rappelle l'avis financier « *sur les relations financières entre la Métropole d'Aix-Marseille* » du 27/06/2022, concernant la surévaluation du niveau des attributions de compensation versées aux communes, en indiquant que cette majoration avait été plus élevée pour Aix-en-Provence, avec un montant de 194€ / habitant contre 94€ en moyenne à l'échelon intercommunal.

La Chambre fait ainsi volontairement fi de l'antériorité de la construction métropolitaine à marche forcée, laissant croire à une large rentabilité de cette construction pour Aix-en-Provence, et occultant le reste du territoire métropolitain et de ces communes.

Rien n'est aussi simple et les chiffres en témoignent.

La présentation faite donne un aperçu partiel des flux financiers entre la Ville et la Métropole d'Aix-Marseille.

Aussi il convient d'apporter quelques précisions et d'identifier les flux Métropole / Ville d'Aix-en-Provence et Ville d'Aix-en-Provence / Métropole afin d'avoir une vision globale en termes de flux descendants et ascendants.

Les flux Métropole / Ville ont varié avec les évolutions de l'attribution de compensation versée à la Villes liées aux transferts de compétences (transferts, GEMAPI notamment), la DSC et le solde du FPIC.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart 2023/2018
AC	46 584 682	46 912 103	46 912 103	46 912 103	46 912 103	47 215 881	631 199
DSC						550 000	550 000
solde FPIC	1 487 741	1 564 398	1 478 839	1 504 304	1 432 805	1 016 640	-471 101
Total	48 072 423	48 476 501	48 390 942	48 416 407	48 344 908	48 782 521	710 098

Néanmoins pour avoir une vision plus large des équilibres entre les flux financiers respectifs, il convient également d'élargir le champ avec la prise en compte notamment de l'évolution de la fiscalité transférée à la Métropole.

En 2023, les flux de la Métropole vers la Ville s'élevaient à 55,6M€ alors que les flux de la Ville vers la Métropole s'élevaient à 126,5M€, soit un solde de -70,9M€.

- **sur l'évolution des charges de gestion contenue**

o **Les dépenses de personnel**

De 2018 à 2023, la chambre constate une augmentation du chapitre 012 de 9% qui passe ainsi de 104,4 à 114 M€, soit +9,6 M€. Cette augmentation provient majoritairement de l'augmentation de la rémunération, qui représente 7,4 M€ dans les 9,6 M€ et réside essentiellement dans l'application de mesures prises par l'Etat. On peut ainsi rappeler :

- 6,8 millions de mesures étatiques pérennes (PPCR 750 000 € + hausse du point d'indice 3 850 000 € + revalorisation des grilles indiciaire et du SMIC 1 950 000 € + GIPA 285 000 €)
- 1,7 M€ de mesures étatiques ponctuelles qui ont néanmoins impactées 2020, 2022 et 2023 (Prime COVID 385 000 € + Prime inflation 186 000 € + Prime pouvoir d'achat 1 144 000 €)

Si on rappelle que le GVT représente quant à lui environ 4 M€ sur la période, la Ville a effectivement dû contenir ses effectifs pour absorber financièrement ces différentes mesures, mais également pour poursuivre une politique sociale soutenue (augmentation des tickets restaurant, de la participation à la mutuelle...) compte tenu du contexte de vie chère dans lequel s'inscrit la Commune, comme le rappelle utilement la chambre dans sa présentation générale.

o **L'office du tourisme**

Si la convention triennale 2024-2026 avec l'OMT a été clarifiée sur les besoins de financement au regard des missions de service public récemment, il n'en demeure pas moins qu'un travail mené bien en amont, en 2018 suite à la situation financière tendue de l'OMT et à la nécessité de la mettre en place de mesures de gestion. Ce travail a abouti dès 2019 à un objectif partagé avec l'OMT de financement moyen annuel de 3,27 M€ même s'il n'a pas été fixé dans les conventions précédentes. Son évaluation fait l'objet d'un suivi et de rencontres

annuelles avec l'OMT, sur la base de leur comptabilité analytique, conformément aux dispositions des conventions triennales 2018-2020 puis 2021-2023.

- sur les ratios d'auto-financement satisfaisants

La Ville prend acte du satisfecit de la chambre sur l'évolution des excédents bruts de fonctionnement et des capacités d'autofinancement qui montrent l'aptitude de la Commune à faire face aux événements, et note que la chambre considère que les ratios financiers d'autofinancement reflètent une situation financière satisfaisante.

Sur le calcul de l'épargne nette de 2018 et 2019, la collectivité préfère ne considérer que le remboursement en capital de la dette, les remboursements « secs » d'emprunts ne représentant pas une contrainte financière mais une opportunité.

2.4 Sur le niveau d'équipement élevé

La Ville se réjouit du fait que la chambre considère relève que la Commune a un taux d'équipement supérieur de 44% à celui des communes comparables en investissant en moyenne 50M€ par an, auxquels s'ajoutent 3M€ de subventions versées et de participation. La chambre relève la diversité des secteurs soutenus (espaces urbains, travaux d'entretien, travaux structurants, aménagements de places, espaces verts et jardins, rénovation du patrimoine).

Il convient de noter que dans les rapports de présentation des documents budgétaires, ainsi que dans les indicateurs financiers, la collectivité exclut systématiquement les opérations d'ordre du volume des dépenses d'équipement (chapitres fonctionnels M14 910 et 914).

- sur le haut niveau d'investissement accompagné par un subventionnement significatif

La Ville se félicite que la chambre souligne le haut niveau de subventions des partenaires que la collectivité parvient à mobiliser autour de ses projets d'investissement structurants.

Si la chambre note la clôture du CCPD en 2025, la Ville souhaite préciser qu'elle est actuellement à 100% de réalisé à date. En outre, la Ville souhaite indiquer la mise en place d'un contrat de centralité avec la Région à hauteur de de plus 20 187 498€ en juillet 2023 et d'un contrat avec le Département pour 13 793 100€ en décembre 2024. Ainsi, l'engagement financier de soutien du Département est bien inscrit dans un contrat pluriannuel, contrairement à ce que laisse penser l'intitulé du titre 2.4.2.2.

La volonté affirmée du Maire d'aller chercher des fonds diversifiés permet ainsi d'atteindre ce haut niveau d'investissement, actés aux termes de contrats pluri annuels tant au niveau départemental que régional.

- sur la dette, en diminution et maîtrisée

La ville note avec intérêt la remarque de la chambre sur la dette, constatant une gestion active de la dette et un volume maîtrisé.

La Ville souhaite préciser que les 3 emprunts ne sont pas des emprunts nouveaux, les contrats de prêts correspondants ont été signés : Contrat de prêt CO7953 signé le

19/12/2013 ; Contrat de prêt CO7799 signé le 04/10/2013. Leur mobilisation a été effectuée sur l'exercice 2018.

Liste des lignes de titre trouvé(e)s									
15 lignes par page, page 1 / 1									
Budget	Exercice	Activite	Emis le	Titre	Bord	N°	Objet du Titre	Type	Montant TTC
01	2018		24/12/2018	2702		329/2910/1	EMPRUNT CACIB 2018 PRET C07953	Individuel	4 137 500,00
01	2018		24/12/2018	2703		329/2911/1	EMPRUNT CACIB 2018 PRET CO7799#13	Individuel	1 575 000,00
01	2018		24/12/2018	2704		329/2912/1	EMPRUNT CACIB 2018 PRET CO7799#12	Individuel	787 500,00
Total									6 500 000,00

Le contrat de prêt n°17148140 a été signé en date du 24/01/2018, est mobilisé en avril 2018. La mobilisation de cet emprunt d'un montant de 4 000 000€ est antérieure à la demande de remboursement réalisée le 19/09/2018.

01	2018	07/04/2018	594	59 637/1	EMPRUNT CREDIT COOPERATIF D.2017-650 CONTRAT N°17148140	Individuel	4 000 000,00
----	------	------------	-----	----------	---	------------	--------------

En résumé, dans un contexte de baisse constante des ressources des collectivités locales, la Ville d'Aix-en-Provence, grâce à une gestion rigoureuse au fil des ans, parvient à construire, maintenir et pérenniser une situation financière saine et équilibrée. Poursuivant ces efforts, la ville affirme ainsi une volonté politique forte de bonne gestion et de non augmentation de la pression fiscale sur les aixois. Ces objectifs sont ainsi parfaitement conciliés avec les nécessités de préservation du cadre et de la qualité de vie et les besoins de développements, d'équipements et de services.

3. Sur la gouvernance et la probité

Sur les enjeux de transparence et de prévention des atteintes à la probité, la Ville prend acte des remarques satisfaisantes de la chambre sur les initiatives concrètes en la matière, lesquelles relèvent, par ailleurs, d'une volonté affirmée de la collectivité et de son Maire.

Pour mémoire, et avant même toutes obligations légales, la Ville s'est dotée depuis 2023 d'une commission de déontologie et d'une charte de bonne conduite des élus et est actuellement, suite à la délibération de principe approuvée le 4 octobre 2024 par le conseil municipal, en train de finaliser la cartographie des risques.

3.1 Sur la transparence des travaux des élus municipaux

- sur la publication des procès-verbaux

La Ville se félicite que la chambre relève que le contenu du règlement intérieur, les modalités de convocations du conseil, la qualité de son ordre du jour, les projets de délibérations et les conditions de délibérations sont conformes aux dispositions légales et réglementaires.

La Ville a toujours produit trois documents à l'issue d'une séance du conseil municipal et avant la parution de l'ordonnance n°2021-1310 du 07 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements (le compte-rendu (liste des délibérations et résultats des votes), le procès-verbal (liste des délibérations et résultats des votes ainsi que le résumé des débats, la retranscription des débats par une sténotypiste (ce qui justifiait d'un simple résumé dans le procès-verbal)). Ces documents n'étaient pas définis précisément par les textes et c'est l'ordonnance qui a décrit dans le détail la forme du procès-verbal et a supprimé le compte-rendu en le remplaçant par la liste des délibérations étudiées. L'entrée en vigueur de l'ordonnance était fixée au 1^{er} juillet 2022.

A partir du 1^{er} juillet 2022, la Ville a produit un procès-verbal conforme à l'ordonnance qui précise également que ce procès-verbal est publié sous forme électronique sur le site internet de la Commune. Pour assurer cette publication, un lien de redirection de la rubrique concernée sur le site web Aix ma ville vers la borne d'affichage électronique (DATA HALL) de l'Hôtel de ville a été mis en place pour permettre la consultation des actes. Pour rendre l'accès plus facile, il a été créé une rubrique « Procès-verbal » directement sur le site web Aix ma ville à compter de septembre 2024.

La production du procès-verbal telle que définie par l'ordonnance, a été l'occasion pour la Ville d'améliorer la qualité de ce document notamment en attribuant un marché de transcription qui permet d'obtenir, à partir d'enregistrement vidéo, une retranscription des débats in extenso (mot à mot), soit la plus fidèle possible.

Enfin, la Ville tient à disposition un exemplaire papier des procès-verbaux qui peuvent être consultés sur demande (sur la durée de la mandature (six années) avant transfert aux archives) et toute demande de communication de documents est traitée au regard de la CADA.

- sur l'information relative aux décisions prises par le maire par délégation

Un compte-rendu des décisions est présenté à chaque séance du conseil municipal pour information (rapport sans décision – politique publique 02 (02.01 ou 02.02) pour officialiser l'information du Maire au conseil dans le cadre de la délégation (le conseil municipal a pris connaissance du rapport et le convertit en délibération).

Le rapport est constitué des titres de chaque acte et de leur objet, lorsqu'ils ont leur caractère exécutoire (l'intégralité de ces actes est consultable sur le site web Aix ma ville). La Ville peut fournir l'ensemble des délibérations pour informations sur la période.

Avant le formalisme imposé par l'ordonnance, le résumé en première page ne présentait pas forcément le bilan des décisions, surtout s'il n'avait pas donné lieu à débat. En revanche, il a toujours été joint ainsi que la transcription intégrale des débats.

- sur le règlement intérieur des commissions municipales facultatives

L'article 23 du règlement intérieur du conseil municipal précise le fonctionnement des commissions permanentes facultatives. Il fixe leurs compositions et leur objet, à savoir, les commissions permanentes instruisent des affaires qui leur sont soumises et en particulier les projets de délibération intéressant leur secteur d'activité, ainsi que leurs modalités de convocation.

En l'absence de précisions réglementaires pour ces instances, leurs règles de fonctionnement sont décrites dans le règlement intérieur du conseil municipal. Effectivement, l'article 23 n'impose pas que chaque commission adopte un règlement intérieur. Ainsi, il n'y a pas de précisions sur :

- une consultation préalable obligatoire sauf décision contraire du conseil municipal,
- les conditions de transmission aux membres de la commission des informations nécessaires permettant d'éclairer leurs travaux
- l'obligation de la remise d'un rapport sur leurs travaux aux conseillers municipaux

- sur les prérogatives des groupes politiques d'opposition dans la gestion de leurs collaborateurs

La Ville se félicite que la chambre relève que l'ensemble des règles du CGCT relatives aux collaborateurs de groupe politique sont respectées (ratio de 30% et affectation des agents).

3.2 Sur le contrôle des indemnités allouées à l'exécutif

- sur le versement de l'indemnité d'un adjoint au maire

La chambre indique que le versement de l'indemnité d'adjoint au Maire n'est régulier qu'en cas de délégation effective de fonctions. Telle est bien la pratique de la Commune, le retrait des délégations à une adjointe en mars 2021 ayant donné lieu à l'arrêt du versement des indemnités de fonctions à compter du mois de mai.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est indiqué par la chambre, le remboursement des indemnités versées postérieurement au retrait des délégations a été réclamé à l'intéressée par un titre de recette en date du 20 janvier 2025 et la somme est en recouvrement selon un échéancier accepté par le Trésorier.

- sur les délibérations prévoyant l'indemnisation forfaitaire du maire

La chambre estime que les délibérations accordant au Maire une indemnité pour frais de représentation d'un montant forfaitaire annuel de 15 000 € sont insuffisamment précises en ce qu'elles ne définissent ni les dépenses admissibles ni la nature des justificatifs à fournir.

La Ville souhaite tout d'abord rappeler que ni l'article L. 2123-19 du CGCT ni aucune autre disposition n'exige que le conseil municipal précise les dépenses admissibles ni les justificatifs à fournir. Ainsi, la production de justificatifs précis de dépenses n'est pas requise à peine d'illégalité des frais de représentation alloués sur le fondement de l'article L. 2123-19 du CGCT (CAA Nancy, 24 novembre 2016, n° 15NC02011). Il importe toutefois que l'indemnité pour frais de représentation ne soit employée qu'au titre de l'exercice des fonctions de Maire et dans l'intérêt de la Commune.

Afin de garantir le respect de ce principe, la Ville produit l'ensemble des justificatifs des frais de représentation exposés par le Maire dans le cadre de ses fonctions, comme la chambre a d'ailleurs pu le constater sans relever un usage qui ne correspondrait pas aux fonctions de Maire ou ne répondrait pas à l'intérêt communal. Sur la base de ces justificatifs et conformément à la jurisprudence qui admet que l'indemnité de représentation puisse être fixée forfaitairement à condition que son montant n'excède pas les frais effectivement exposés par le Maire (CE 20 févr. 1942, Ligue des contribuables de Sevran : Lebon 58), le Maire rembourse chaque année à la Commune le reliquat de l'indemnité qui n'a pas été utilisé.

Par conséquent, le fait que l'indemnité allouée forfaitairement par le conseil municipal soit supérieure aux frais réellement exposés ne préjudicie aucunement aux finances publiques dès lors que le Maire rembourse sur justificatifs à la Commune la part de l'indemnité qui n'a pas été dépensée.

Ainsi, le dispositif adopté par la Ville est donc parfaitement légal et le rapport définitif reconnaît le caractère parfaitement régulier du dispositif communal. Il est, en ce domaine, utile de rappeler que le maire d'Aix-en-Provence a toujours considéré comme juste et normal de se soumettre à une grande transparence et à la nécessité de devoir justifier des frais engagés, même lorsque l'obligation ne résulte pas de la loi.

3.3 Sur le fonctionnement du cabinet

Il est regrettable que le titre de cette partie ainsi que certains sous-titres suggèrent une irrégularité dans le fonctionnement et l'organisation du cabinet du Maire qui ne correspond ni à la situation réelle ni même aux constats opérés par la chambre. La Ville admet que des adaptations sont nécessaires. La situation concrète reflète un cabinet au fonctionnement qui mérite d'être précisé pour lever toutes ambiguïtés et de façon à correspondre à la réalité. Forcer le trait, au-delà de la réalité des constatations, contribue à semer le doute dans l'esprit du lecteur, outre de laisser planer une certaine incompréhension bien inopportune sur l'objectif poursuivi. Si la ville considère la chambre comme un partenaire vigilant, c'est précisément pour tirer argument des remarques opposées, sans avoir à nourrir d'autres débats, eux bien inutiles.

Par ailleurs, il avait été demandé à la chambre, sur l'ensemble des remarques relatives aux collaborateurs de cabinet de bien vouloir neutraliser le genre en indiquant « agent » ou « collaborateur », quelque que soit l'agent concerné, considérant que la mention d'une collaboratrice, même anonymisée par son matricule, permet aisément de savoir de qui l'on parle, considérant qu'il n'y a qu'une seule femme au sein de Cabinet du Maire, dont il serait souhaitable de préserver l'anonymat.

Enfin, il est regrettable que les matricules des agents soient cités dans le rapport, eu égard au RGPD.

- sur l'organigramme

La Ville s'est dotée de plusieurs outils concernant l'organigramme des services depuis de nombreuses années (au moins 2009) :

- un applicatif RH SEDIT avec un organigramme comme base de données mis à jour à l'issue de chaque CT/CST

- à destination des agents sur l'Intranet :

- > un organigramme graphique général dont la forme est restée identique depuis 2009 tout en évoluant afin de positionner les directions responsables de leurs organigrammes

- > un annuaire dont la structure est issue de l'applicatif RH SEDIT et qui s'est enrichi au fil des années pour faire mieux apparaître les services et les fonctions des agents

- à destination du public sur le site web de la Ville :

- > un organigramme graphique

Pour les informations à destination du public, une page est consacrée aux démarches en ligne et aux moyens de contacter les services.

Comme l'indique la chambre, l'organigramme est un document uniquement graphique, schématisant l'organisation de la collectivité. Il ne revêt pas de caractère obligatoire. Si le cabinet du Maire et le Maire ont disparu de cette représentation graphique à compter de 2021, cela ne doit pas conduire à conclure que le cabinet du Maire n'était plus pris en compte dans l'organisation. A compter de 2021, l'organigramme de la collectivité a laissé la place à l'organigramme des services et s'est effectivement borné à représenter l'administration et le lien hiérarchique au sein de celle-ci, sans considérant des fonctions politiques, considérant qu'il ne peut y avoir de lien hiérarchique entre ces fonctions politiques et l'administration.

Enfin, on peut observer que les organigrammes des collectivités locales (de + de 150 000 habitants) ne répondent pas tous à une structure uniforme : certains ne font pas apparaître systématiquement l'Exécutif et son cabinet sur l'organigramme mis en ligne sur leur site web ; certains n'ont pas d'organigramme graphique ; d'autres ont un organigramme dédié au cabinet de l'Exécutif.

En conclusion, il convient de noter que le cabinet du Maire et le Maire apparaissent de nouveau dans l'organigramme mis à jour suite à cette observation de la chambre.

- sur les effectifs de collaborateurs de cabinet

Il est surprenant de voir noter dans le titre que les « effectifs réels » du cabinet sont « supérieurs au plafond de collaborateurs », dès lors que dès le premier paragraphe, il est indiqué que la Ville respecte, sur la totalité de la période de contrôle, le nombre de collaborateurs prévu par l'article L333-1 du CGFP.

En effet, il est justement indiqué : « *Ils n'ont pas été plus de 5 à être employés au même moment sous ce statut* ».

Les remarques suivantes concernent en effet davantage des problématiques de statuts et de rattachement hiérarchique. La chambre aura ainsi noté que la ville n'a plus recours à du personnel vacataire au sein du Cabinet et que le personnel administratif est désormais explicitement rattaché au Directeur Général des Services. A ce stade, il n'est pas inutile de rappeler que le Maire, consciente que l'administration n'est pas toujours au fait des règles et jurisprudence applicable au cabinet, a souhaité embaucher un directeur de cabinet, ce qui n'était pas le cas.

- sur le statut de certains agents

A ce titre, et comme n'a pas manqué de relever le chambre dans son rapport : « L'actuel directeur de cabinet, recruté en 2022, a souligné la volonté du maire élu en 2021 d'améliorer la sécurité juridique du fonctionnement du cabinet. »

S'agissant des agents vacataires, il convient de préciser que ce statut n'a jamais été relevé comme pouvant poser difficulté par le contrôle de légalité, ni sur la durée, ni sur l'affectation au cabinet de ces contrats mais qu'après l'audit juridique demandé par le Maire, il y a été mis fin avant leur terme.

Concernant le mandat municipal actuel, seuls deux agents rattachés au cabinet ont été recrutés sous le statut de vacataire : le matricule 2938 du 27 juillet 2020 au 26 juin 2023 et le matricule 18343 du 1er septembre 2020 au 31 août 2023. L'audit juridique confié à un cabinet d'avocats a conclu que ces deux agents avaient légalement pu être recrutés sous le statut de vacataire mais que la prolongation de ce statut présentait un risque juridique dans la mesure où leurs missions pouvaient être d'une durée trop longue et traduire un besoin permanent de la Commune. C'est la raison pour laquelle par souci de sécurité juridique, il a été mis fin à leurs missions avant le terme de leurs contrats.

Concernant les agents matricules 12625 et 2045, au moment de l'audit ces agents n'étaient plus en fonction depuis plusieurs années.

L'observation de la chambre sur les vacances a été anticipée par la Ville et la Ville conteste le fait que ce point soit maintenu dans le rapport d'observations définitif.

- sur les agents administratifs placés sous l'autorité du directeur de cabinet

La chambre constate qu'au 1^{er} janvier 2024, 11 agents administratifs étaient affectés au cabinet, en dehors des collaborateurs de cabinet au sens de l'article L. 333-1 du CGFP. Elle estime que la circonstance que ces agents aient été placés sous l'autorité du directeur de cabinet serait doublement irrégulière : au regard de leur statut d'une part, au regard du nombre maximum de collaborateurs de cabinet d'autre part.

Si la Ville convient, sur le premier point, qu'un rattachement hiérarchique explicite au Directeur Général des Services est de nature à dissiper toute ambiguïté et elle a agi en ce sens, elle est en revanche en total désaccord avec le second point.

En effet, la seule circonstance qu'un agent soit affecté au cabinet du Maire et placé sous l'autorité du directeur de cabinet ne suffit pas à le regarder comme un collaborateur de cabinet.

Le juge administratif considère que le critère distinctif des collaborateurs de cabinet réside dans l'exercice de fonctions politiques requérant nécessairement un engagement personnel

déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité locale et une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur (CE, 26 janvier 2011, Ass. Polynésie fr., n° 329237).

C'est la raison pour laquelle des fonctions administratives ou de service à caractère permanent telles que secrétaire, standardiste, chauffeur ou maître d'hôtel ne constituent pas des emplois de cabinet au sens de l'article L. 333-1 du CGFP (même arrêt).

Une récente réponse ministérielle reconnaît d'ailleurs que rien n'interdit par principe la mise en place d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu tels que secrétariat, protocole ou communication, sans caractère limitatif des services concernés (Question écrite n° 07918 de M. CORBISEZ Jean-Pierre, réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 04/01/2024, p. 21 ; voir dans le même sens la recommandation n° 2 du rapport d'information flash du Sénat du 25 juin 2024 **PJ 5**).

Ainsi la chambre relève un flou sur un élément qui nécessitait d'être rectifié mais cet élément, au regard des missions effectuées, ne peut pas entraîner la requalification des agents concernés en collaborateurs de cabinet eu égard à l'application des textes et de la jurisprudence.

En outre, l'organisation mise en place à la Ville est particulièrement respectueuse de la distinction entre cabinet et services puisque aucun service, ni le protocole, ni la communication, ne sont rattachés au cabinet, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres collectivités.

Concernant les agents affectés au cabinet du Maire en dehors du statut de collaborateur de cabinet, ils sont, comme la chambre le relève d'ailleurs, affectés à des missions administratives dépourvues de tout caractère distinctif qui pourrait les faire regarder comme des collaborateurs de cabinet : accueil, secrétariat, gestion de l'agenda ou du courrier.

À ce titre, la circonstance, mentionnée par le rapport, selon laquelle certains agents ont "alterné" statuts de collaborateur de cabinet et d'agent administratif ou auraient un "profil politique" n'a en elle-même rien d'irrégulier dès lors que, comme c'est le cas, le statut de l'agent a toujours été en cohérence avec les missions exercées. Voir ainsi l'agent matricule 14655, rédacteur détaché sur un emploi de collaborateur de cabinet depuis le 1^{er} avril 2023. De même, s'agissant de l'agent matricule 11357, la circonstance que son conjoint soit adjoint au Maire est parfaitement indifférente dès lors qu'elle était affectée à un emploi administratif de secrétaire de direction, que cet agent soit un agent administratif à la Ville depuis 1994 et enfin en vertu de la distinction entre vie professionnelle et vie privée.

La Ville ne partage donc pas l'affirmation de la chambre selon laquelle le rattachement de ces agents au cabinet pourrait constituer une irrégularité au regard du nombre maximum de collaborateurs de cabinet.

À cet égard, la situation de la Ville n'a rien à voir avec celle du Département du Val-de-Marne ayant fait l'objet du jugement du Tribunal correctionnel de Paris du 29 mars 2023 que la chambre cite en référence.

Dans cette affaire, étaient en cause des emplois de collaborateurs d'élus placés au sein des services de la collectivité, que le juge a considéré comme étant en réalité affectés à des missions politiques et devant donc relever donc d'emplois de cabinet au sens de l'article L. 333-1 du CGFP. On peut d'ailleurs relever que sur les 74 emplois du service de la "questure", seuls les 29 emplois de collaborateurs d'élus ont été retenus dans la prévention, tous les emplois administratifs étant écartés (secrétaires, chauffeurs...).

Il conviendrait donc de supprimer la mention selon laquelle la circonstance qu'aucun des agents administratifs ne relève de l'autorité hiérarchique du directeur général des services constituerait une irrégularité au regard du seuil légal limitant à cinq le nombre de collaborateurs de cabinet.

Le nouvel organigramme des services présenté au CST du 27 novembre 2024 et applicable depuis le 1^{er} décembre 2024 place expressément les agents administratifs du cabinet sous l'autorité hiérarchique du Directeur Général des Services. Les éléments sont détaillés en pj.

PJ 6 et 7

Cette régularisation est aujourd'hui parfaitement complète avec la mise à jour des fiches de postes.

La remarque de la chambre, acceptée sur le principe du rattachement hiérarchique, pose en revanche une autre question sur l'assimilation entre agent administratif et profil politique dès lors que l'activité administrative s'inscrit dans l'environnement du cabinet.

En effet, loin de n'intéresser que la ville d'Aix-en-Provence, la chambre interroge sur la nécessité de revoir une pratique existante, et pourtant parfaitement légale, qui se retrouve dans toutes les collectivités. Faut-il considérer que les personnels administratifs de l'Élysée, de Matignon, dans les ministères, dans toutes les collectivités sont, ipso facto, des profils politiques et en conséquence devant être comptabilisés comme tel ? Faut-il considérer que le cabinet, quelque soit la collectivité, soit privé de personnels administratifs pour assurer un fonctionnement normal et ainsi éviter toute forme d'assimilation malheureuse ?

A ces questions, la réponse est nécessairement négative. En revanche, il convient de s'assurer que le personnel administratif fasse de l'administratif et que le rattachement hiérarchique soit conforme au fonctionnement normal de l'administration. Tel est le cas à la ville d'Aix-en-Provence.

- sur la lisibilité des missions au regard des moyens alloués

S'agissant de l'évaluation des agents du cabinet :

Tout d'abord, la chambre mentionne une incohérence dans la fiche de poste de l'agent matricule 8830 qui mentionnerait un temps de travail de 875 %. La Ville ne s'explique pas ce constat car la fiche de poste de l'intéressée mentionne bien un temps de travail de 100 %. Par conséquent, il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle.

Ensuite, la chambre mentionne l'absence de plusieurs éléments (dénomination du poste, missions confiées, activités génériques ou spécifiques) dans les comptes-rendus d'évaluation professionnelle des collaborateurs du cabinet.

Ces éléments sont pourtant bien pris en compte lors de l'évaluation des agents par le directeur de cabinet. Le logiciel de gestion des ressources humaines ne permet cependant pas au directeur de cabinet de renseigner lui-même ces éléments, ce qui lui impose de transmettre les fiches d'évaluation en format papier à la Direction des ressources humaines, qui seule peut renseigner ces éléments dans le logiciel.

Il s'avère que la Direction des ressources humaines a omis de retranscrire les informations manuscrites dans le logiciel pour les évaluations 2023.

Il n'en reste pas moins que les collaborateurs de cabinet ont bien fait l'objet d'une évaluation professionnelle en 2023 qui a pris en compte tous les éléments requis et ne se limite donc pas à un exercice formel, contrairement à ce qu'indique la chambre.

- sur l'irrégularité de certaines missions

La chambre choisit de titrer le paragraphe considéré en les qualifiant d'« irrégulières », là encore il s'agit de lever toutes ambiguïtés par rapport à la réalité. Le détail du paragraphe indique seulement qu'elles mériteraient d'être précisées, notamment du point de vue de l'immixtion dans l'administration. On notera également, que les missions d'un collaborateur de cabinet ne peuvent être qualifiées d'irrégulières, dès lors qu'aucun texte ne les définit précisément. Il apparaît néanmoins que comme indiqué précédemment, les fiches de postes de ces collaborateurs méritaient effectivement d'être revues, ne serait-ce que pour rassurer sur l'absence de lien hiérarchique avec l'administration et donc d'immixtion du cabinet dans les affaires de celle-ci. Lever cette ambiguïté est d'autant plus important que l'exécutif veille à cette séparation qui est donc totalement pratiquée dans les faits.

Nul ne peut douter que le cabinet se trouve, et demeure, en dehors de l'administration.

Ainsi, la Ville partage évidemment l'affirmation de la chambre selon laquelle les collaborateurs de cabinet n'ont pas vocation à gérer les services administratifs de la collectivité. Mais contrairement à ce qu'indique la chambre, tel est bien le cas à la Ville.

Tout d'abord, si la chambre considère que les contrats et arrêtés des collaborateurs de cabinet sont « laconiques », chacun des 5 collaborateurs actuels dispose d'une fiche de poste décrivant précisément ses fonctions, missions et activités.

Concernant le matricule 18354, collaborateur de septembre 2020 à décembre 2021, sa fiche de poste mentionne, notamment, les activités suivantes : « *Suivi des dossiers du Maire auprès des instances locales et nationales des cultures urbaines* », participation aux réunions « *autour du tissu associatif dans le cadre de la représentation du cabinet du Maire* ».

Il ne s'agissait donc pas de missions administratives ou techniques ayant pour objet la mise en œuvre d'une politique publique en matière culturelle et sportive mais d'activités classiques d'un collaborateur de cabinet, au service de l'action politique du Maire dans le domaine des questions culturelles et sportives dans les quartiers « politique de la ville ».

Concernant le matricule 8830 dont les attributions notamment sur les questions de fonction publique créeraient une « *confusion entre mission administrative et politique* »

La fiche de poste mentionne les missions suivantes :

« *Assister, accompagner, conseiller, relayer et représenter l'autorité politique territoriale*

Participer à l'élaboration de la stratégie de la collectivité et veiller à la déclinaison et à la mise en œuvre de cette stratégie

Concourir à la promotion de la collectivité et de son action

Assurer le lien entre l'autorité politique territoriale et l'administration

Suivi des affaires politiques »

Il s'agit bien de missions politiques caractéristiques d'un collaborateur de cabinet, telles qu'identifiées notamment dans le rapport d'information flash du Sénat du 25 juin 2024 (« *participer à l'élaboration de la stratégie de la collectivité, veiller à la déclinaison et à la mise en œuvre de cette stratégie* », cf. recommandation n° 1, p. 9). **PJ 5 déjà cité**

La présence sur des jurys de recrutement n'opère pas plus de confusion ou d'immixtion du cabinet dans les affaires administratives. Au plus, il s'agit simplement d'une application des lignes directrices de gestion en matière de politiques des ressources humaines, document présenté en comité technique du 17 novembre 2020 et rendu opposable, conformément à la loi, par arrêté municipale du 02/06/2021. **PJ 8 (page 25)**

Le positionnement de cet agent au sein de la collectivité est parfaitement clair. Sa présence ne se substitue jamais à celle des services, direction générale et/ou Direction des ressources humaines, sur lesquels il n'a bien sûr aucune autorité et auxquels il n'adresse aucune consigne. Ses missions n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune remarque du CDG13 lors d'un audit demandé sur l'organisation du Département des Ressources humaines où sa mission a été relevée comme positive, à l'oral. Pour lever toute ambiguïté, sa fiche de poste a été modifiée.

En outre, contrairement à ce qu'indique la chambre, les procès-verbaux des conseils de quartier réunissant des élus, des représentants d'autres collectivités, de l'Etat, conseils auxquels assistent naturellement les collaborateurs de cabinet, ne témoignent nullement d'une confusion sur le rôle de cet agent (cf. compte-rendu 11 octobre 2022). Il y apparaît expressément comme membre du cabinet du Maire, ce qui permet de la distinguer des autres agents de la Commune. La seule circonstance qu'il figure, dans la catégorie des « *fonctionnaires de la Ville d'Aix-en-Provence* » n'est pas de nature à créer une confusion dans la mesure où, d'une part, cette catégorie vise seulement à distinguer les agents des élus et, d'autre part, l'appartenance de l'intéressé au cabinet est clairement mentionnée. Il est précisé en l'espèce que d'autres personnes hors fonctionnaires de la ville, tels que deux fonctionnaires de la Métropole, sont mentionnées dans ce compte rendu.

Concernant un autre collaborateur du cabinet (matricule 9915), la chambre indique que sa mission de « *coordination des différentes politiques publiques* » participerait également d'une immixtion des collaborateurs dans l'appareil administratif

Cette affirmation repose sur une citation partielle de sa fiche de poste établie en février 2024, qui prévoit que cet agent a notamment pour mission de « *coordonner les différentes politiques publiques en lien avec la feuille de route de 2020 et évaluer l'état d'avancement de celles-ci avec les élus en charge des délégations* ».

Il ne s'agit donc pas d'une mission de coordination destinée aux services de la Commune mais à l'équipe municipale, afin que les élus titulaires de délégations aient bien conscience des éléments de la feuille de route politique du mandat dans leurs domaines respectifs et puissent en faire une évaluation régulière avec un membre du cabinet, en vue notamment des séminaires de la majorité et de la fin du mandat.

Il s'agit donc bien de fonctions politiques requérant un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant le mandat municipal.

En tout état de cause, cette mention a été supprimée de la fiche de poste en octobre 2024.

Ainsi, contrairement à ce qu'indique la chambre, les missions des différents collaborateurs du cabinet du Maire n'induisent aucune confusion entre ce dernier et les services de la Commune. La chambre ne fait d'ailleurs état d'aucun exemple concret d'immixtion du cabinet dans le fonctionnement des services.

À cet égard, il convient de rappeler que, contrairement à d'autres collectivités comparables, le cabinet du Maire ne se voit rattacher aucun service administratif (communication, protocole...), ne dispose pas de budget propre et les collaborateurs de cabinet ne bénéficient d'aucune délégation de signature.

Les observations de la chambre sur ce point ne reflètent donc pas la réalité du fonctionnement de la Commune.

3.4 Sur les engagements pour prévenir les atteintes à la probité

- sur la sensibilisation des élus à la lutte contre la corruption

La Direction assemblées et vie institutionnelle a la mission d'informer les élus et d'organiser la prévention des atteintes à la probité et met en œuvre les actions relatives à la prévention du conflit d'intérêt des conseillers municipaux, que ce soit au niveau de la production des actes (délibérations et décisions, arrêtés) comme au niveau de l'organisation du conseil municipal. Elle identifie, en amont, les conflits d'intérêts potentiels et organise les déports, les incompatibilités ; elle organise le bon fonctionnement des instances et de production des actes dans une logique de sécurisation. Ce processus qui a été transmis à la chambre a été conçu à partir de recensements de positions et de représentations des élus dans les commissions et les organismes extérieurs, ainsi que des déclarations individuelles sur les situations publiques ou privées des élus.

Que ce soit sur les conséquences de la loi Sapin 2, sur l'évolution de la notion d'intérêt (« d'intérêt quelconque ») ou de l'application de la loi 3DS, plusieurs actions ont été menées régulièrement.

Par ailleurs, par délibération du 10 février 2022 (n°DL.2022-13), la Ville a choisi de façon volontariste, devant les obligations légales, de créer une commission de déontologie pour fournir un soutien et des conseils sur l'application de la charte de l' élu local (article L1111.1 du Code général des collectivités territoriales) et sur la législation en vigueur. Les statuts de cette commission ont été adoptés le même jour. Pour se conformer aux nouvelles dispositions du décret n°2022-1520, le conseil municipal a approuvé à l'unanimité, par délibération du 20 janvier 2023 (DL .2023-22) la modification des statuts de la Commission de déontologie.

Afin de faciliter la communication avec les élus, la Ville a mis en place un site intranet dédié à la Commission de déontologie. Par le biais de cette plateforme « déontologie », les élus ont la possibilité d'échanger avec la Commission à travers un forum de discussion privée et des courriels électroniques. Cette plateforme met également à la disposition des élus tous les documents, fiches techniques et outils nécessaires au respect des obligations déontologiques.

Tous les sujets pouvant impacter la déontologie à respecter par les élus sont abordés par la présente plateforme et la commission souhaite que les élus qui se sentent concernés participent à la réflexion en soumettant à la commission des interrogations. La plateforme permet également de rappeler aux élus les dates d'évènements importants dans le cadre de la commission tels que les dates de formations et de réunions de celle-ci.

Sur proposition de la Commission, et après accord du Maire, il a été convenu que la commission organiserait une session de formation au cours du premier trimestre 2024. Ainsi, une réunion de formation spécifique sur l'application de la loi 3DS du 21 février 2022 a été organisée le lundi 15 avril 2024. Après un rappel des missions de la Commission de déontologie, une présentation des notions de représentants d'intérêts, conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts a eu lieu, accompagnée par une série de questions-réponses entre les membres de la commission et les élus présents à la formation. Les élus ont eu connaissance du processus à suivre afin de prévenir les situations d'atteinte à la probité (dont arrêté de départs). Dans un souci de transparence accrue et de préservation de la probité, la Ville s'est dotée d'une charte de bonne conduite votée en octobre 2024 basée sur la Charte de l' élu local telle qu'elle apparaît à l'article L1111.1 du Code général des collectivités territoriales.

Les actions de sensibilisation et de formation sont nombreuses. Des process d'alertes et d'échanges sur la déontologie ont été mis en place par la Ville devant même les obligations légales. Les remarques faites par la chambre dans son rapport sur la faible sensibilisation des élus aux sujets de déontologie ne sont plus du tout d'actualité.

- sur le signalement des atteintes à la probité aux autorités judiciaires

La Ville a déclenché un article 40 chaque fois que nécessaire. Dans les dossiers transmis au titre des enquêtes internes et des atteintes à la probité, la chambre aura noté que la Ville a bien déclenché un article 40.

Si les signalements n'ont pas été réalisés dans certains dossiers, les motifs étaient les suivants :

- Poursuites pénales contre l'agent déjà engagées
- Plaintes pénales déjà déposées par des victimes
- Absence d'élément permettant de soupçonner une infraction malgré une faute disciplinaire

- sur les missions d'information de l'article L. 2121-22-1 CGCT

La Ville est confortée dans sa position par la remarque de la chambre qui indique que les missions d'information prévues à l'article L. 2121-22-1 du CGCT n'ont pas pour objet de déterminer des responsabilités pénales ou administratives.

- sur le dispositif de prévention et la mise place d'une cartographie des risques, incluant le risque déontologique

Afin de répondre à la recommandation n°4, la Ville informe la chambre que la mise en place de la cartographie des risques est actuellement en cours de réalisation. Elle a été confiée au Secrétaire Général, sous la responsabilité du Directeur Général des Services et des Directeurs

Généralistes Adjoints. Il a été décidé de réaliser une cartographie globale de l'ensemble des risques, incluant de manière spécifique les atteintes à la probité avec le calendrier suivant :

- 1^{ère} Phase en cours Identification des risques, analyse des données et validation de la cartographie : été 2025
- 2^{ème} Phase Mise en œuvre et suivi : à compter de septembre 2025
- 3^{ème} Phase Évaluation : à compter de janvier 2026

> Une méthode ambitieuse

La méthode arrêtée combine une approche reposant sur une remontée d'informations opérationnelles précieuses depuis le terrain, tandis que la phase transversale qui lui succédera, assurera le cadrage, l'interprétation stratégique et la correction des angles morts (c'est-à-dire des familles de risques potentiellement occultées par la base).

Cela offrira à la Commune une vision précise du degré de conscience du risque déontologique au sein des Directions concernées, notamment par l'éventuelle inclusion spontanée de cette famille de risques parmi ceux identifiés comme majeurs par les Directions interrogées.

> Un déroulé déjà bien engagé avant la publication du rapport de la chambre

Dès décembre 2024, l'ensemble des Directions de la Commune ont reçu un questionnaire type. Début janvier 2025, des réunions restreintes (6 à 7 personnes) ont été organisées. Animées par le Secrétaire Général, elles avaient pour objet d'expliquer les enjeux de la démarche et de présenter le questionnaire aux Directeurs concernés. L'analyse des premières réponses a déjà commencé et sera enrichie au fur et à mesure des retours. L'ensemble de ces éléments fera l'objet d'un document de synthèse, présentant les résultats, Direction par Direction, assortis d'enseignements extrapolés à l'échelle de l'ensemble de la Commune.

Ce document proposera également une première évaluation :

- des correctifs nécessaires ;
- de la culture du risque en interne ;
- et du niveau de résilience, tant globalement qu'à l'échelle de chaque Direction.

La production de ce document de synthèse est prévue pour fin mai 2025 au plus tard.

> Une suite structurée et volontariste

À cette première phase déjà bien avancée, preuve que la Commune a anticipé la publication du rapport définitif de la chambre, succédera la seconde phase plus transversale qui permettra d'évaluer, en fonction du degré de conscience exprimé par les Directions, des familles de risques susceptibles d'avoir été oubliées ou minorées.

Un focus particulier sera consacré aux atteintes à la probité. À cet égard, nous souhaiterions que la Chambre puisse souligner la dynamique forte engagée par la Commune, illustrée notamment :

- par la création d'une commission de déontologie des élus ;
- et par la rédaction du code de déontologie des agents, actuellement en relecture par la DRH, et qui sera présenté au Conseil municipal dans les meilleurs délais.

> Une phase d'analyse et un pilotage durable

Une troisième phase d'évaluation croisant les dimensions conséquence / occurrence pour chaque Direction et chaque risque, sera ensuite mise en œuvre.

Cette stratégie vise à doter la hiérarchie qu'il s'agisse du Maire ou des Directeurs territoriaux d'un véritable outil de pilotage.

Il est enfin précisé qu'à l'issue de cette démarche, la Commune souhaite maintenir une cellule de "risk management". Celle-ci aura pour mission de faire évoluer la cartographie autant que nécessaire, et éventuellement de la décliner à l'échelle des grands projets structurants.

4 Sur la politique d'achat

La Ville rejoint le souhait de la chambre de formaliser une stratégie globale de l'achat public mais elle souhaite tout d'abord rappeler l'approbation du premier Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) qui a pour objet de définir une stratégie d'achats durables au sein de la collectivité pour la période 2024-2026. Elle souhaite également rappeler la mise en œuvre de plusieurs actions structurantes pour la commande publique : mise à jour du guide interne de la commande publique, approbation du premier règlement intérieur de la CAO et mise en place d'attestations de dépôt. De plus, la Ville souhaite tempérer les remarques de la chambre sur la technique de l'accord cadre.

4.1 Sur les outils et compétences au service du processus d'achat

- sur l'augmentation des effectifs dédiés

La Ville se félicite que la chambre relève que le niveau de qualification des agents du service en charge de la commande publique correspondant aux missions qui leurs sont confiées avec un degré d'expertise exigées en matière juridique, avec un programme de formation avec des thématiques adaptées, bien suivies et des outils performants de veille juridique.

- sur les procédures internes

Bien que la dernière formalisation des règles internes date de 2012, le guide interne de la commande publique publié en 2024 est en grande partie une synthèse des process et notes diffusés aux Directions ces dernières années. Les services de la Ville ont en effet été régulièrement informés des évolutions réglementaires (actualisation des seuils légaux par exemple) ou des ajustements du modus operandi interne. Cette communication a été renforcée par la mise en place du réseau de référents achat en 2021. Il faut également rappeler que l'ensemble des procédures de passation est centralisé à la Direction de la Commande Publique, et de ce fait les services ont été systématiquement accompagnés dans le montage contractuel et la mise en œuvre des consultations. Depuis la publication du guide interne, une nouvelle formation sur ce thème a réuni 43 agents le 20 décembre 2024.

- sur la passation encadrée des marchés

La Ville se félicite que la chambre considère que la procédure de passation est globalement satisfaisante, en notant sur la période de contrôle que peu de procédures se sont révélées infructueuses, que les marchés conclus ont occasionné peu d'avenants et que les contentieux sont faibles et relèvent de l'exécution. La chambre souligne également une expertise satisfaisante et adaptée au volume des marchés publics conclus concernant la procédure d'archivage.

- sur la commission d'appel d'offres

La Ville se félicite que la chambre considère que les conditions de réunion de la CAO et la qualité des rapports d'analyse des candidatures ou des offres soient satisfaisants. La chambre souligne également le fait que la création d'une commission des marchés à procédure adaptée

en 2004 contribue à la transparence et à la régularité dans l'attribution de ces marchés. Elle précise également que le règlement intérieur de la CAO approuvé le 25 septembre 2024 est détaillé et complet.

4.2 Sur la technique d'achat de l'accord-cadre

- sur le recours aux accords-cadres

Les accords-cadres passés par la Ville sont tout à fait conformes aux dispositions du Code de la Commande Publique. C'est pourquoi la Ville conteste la position de la chambre, lorsqu'elle qualifie d'« irrégulier » le recours à cette technique d'achat.

La Ville ne recourt pas aux accords-cadres de manière abusive (une moyenne de 50 % d'accords-cadres conclus entre 2018 et 2023 ne peut être considérée comme « excessive ») et rappelle que le recours à l'accord-cadre relève de l'appréciation de l'acheteur (Fiche « Les accords-cadres », Direction des Affaires Juridiques de Bercy, 1er/04/2019 : « Aucune condition particulière n'est imposée pour pouvoir recourir aux accords-cadres »)

Elle n'entend pas non plus « privilégier » cette technique d'achat par rapport aux autres dispositifs du Code de la Commande Publique mais utilise cet outil pour des besoins récurrents dont l'étendue, la fréquence ou les quantités ne peuvent être déterminées avec précision lors de la passation des marchés. Contrairement à ce qu'avance la chambre, la « doctrine d'emploi » des accords-cadres passés par la Ville est tout à fait transparente : la Ville applique strictement le Code de la Commande Publique, avec pour souci de maîtriser la dépense des deniers publics qui constitue aussi un principe général de la commande publique (cf. article L.3 du Code de la Commande Publique)

Comme le précise la Direction des Affaires Juridiques de Bercy (fiche « Les accords-cadres ») :

« L'accord-cadre permet à l'acheteur public de bénéficier d'une grande réactivité des prestataires au moment de l'apparition des besoins, alors que les procédures de droit commun supposent, dans de nombreux cas, une publicité préalable avec des délais de procédure plus longs. L'accord-cadre s'exécutant par la conclusion de marchés subséquents (accord-cadre des articles R. 2162-7 à R. 2162-12) donne aussi à l'acheteur la possibilité d'ajuster la réponse à ses besoins, au moment où il peut les identifier et décider de l'achat. »
C'est l'intérêt juridique et économique de cette technique d'achat : elle permet aux acheteurs d'adapter de manière rationnelle et pragmatique les montages contractuels aux circonstances de l'achat.

Dans ce même esprit, cette technique d'achat a d'ailleurs fait l'objet d'une évolution récente avec le décret n° 2024-1251 du 30 décembre 2024 portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique. Il est ainsi désormais possible dans un accord-cadre multi-attributaires à bons de commande de prévoir également, pour une partie des prestations et dans certaines conditions, la conclusion de marchés subséquents après remise en concurrence des titulaires.

La publication de ce décret fait suite à une consultation publique dont environ 2/3 des contributeurs étaient des acheteurs. Cette nouvelle disposition relative aux accords-cadres donne aux acheteurs un moyen supplémentaire pour réaliser leur double objectif

d'optimisation financière et de réactivité de l'achat. Elle incite les acheteurs à recourir aux accords-cadres si les circonstances de l'achat s'y prêtent.

Comme le souligne la chambre, les accords-cadres passés par la Ville concernent différents segments d'achat. Sur ce point, la Ville suit les recommandations de la Direction des Affaires Juridiques de Bercy, comme par exemple pour les accords-cadres à bons de commande :

« L'accord-cadre à bons de commande permet à l'acheteur de réaliser des achats répétitifs en organisant une seule procédure de mise en concurrence des fournisseurs potentiels et de bénéficier d'une réactivité accrue lors de la survenance de leur besoin, au prix déterminé par le marché public. »

Ex. : Les accords-cadres à bons de commande sont particulièrement adaptés aux achats répétitifs de fournitures ou services courants tels que par exemple, les fournitures de bureaux, les denrées alimentaires, le gardiennage ou le nettoyage des locaux. Tous les types de prestations peuvent faire l'objet de tels marchés, y compris de travaux, industriels, informatiques ou de prestations intellectuelles. »

La Direction des Affaires Juridiques émet cependant une réserve, rappelée par la chambre, sur les marchés de travaux neufs de génie civil ou de bâtiment :

« Aucune condition particulière n'est imposée pour pouvoir recourir aux accords-cadres. Ils peuvent être conclus dans tous les domaines (travaux, fournitures et services), même s'ils sont peu adaptés aux travaux neufs de génie civil ou de bâtiment qui se caractérisent par une unité fonctionnelle et dont tous les détails doivent être connus dès l'origine. »

C'est pourquoi la Ville passe régulièrement des marchés forfaitaires pour la réalisation de ses opérations de travaux, comme la réhabilitation de la Bibliothèque MEJANES, la requalification du domaine de la Bastide du JAS de BOUFFAN ou de la Plaine des Sports.

- sur les montants des accords-cadres

La Ville considère comme erronée en droit, l'affirmation selon laquelle *« Le volume contractualisé représente le double du volume liquidé, ce qui nuit aux règles de transparence et d'égal accès à la commande publique »*.

En premier lieu, la jurisprudence administrative juge de manière constante que les conditions d'exécution d'un contrat n'ont aucune incidence sur la régularité de la procédure de passation (voir en ce sens CE, 8 juillet 2009, *Ministre de la Défense*, n°318187)

En second lieu, l'estimation d'un marché ou un montant maximum de commande ne constitue en rien un engagement juridique de la part de la Ville.

En troisième lieu, si le Conseil d'Etat a admis la pratique des « commandes fictives » et « de chantier caché » pour juger les offres, c'est bien la preuve que le respect du principe de transparence ne s'apprécie pas par rapport à des quantités de surcroît estimatives (CE, 16 nov. 2016, n° 401660, *Société SNEF* : JurisData n° 2016-024757 ; JCP A 2016, act. 908 ; JCP A 2017, 2042).

Ceci d'autant que :

- La Cour de justice de l'Union Européenne a même récemment jugé que si le maximum (en valeur ou en quantité) de l'accord-cadre est atteint, la conclusion d'un nouveau marché sur le fondement de cet accord-cadre est possible si elle n'entraîne pas une modification substantielle de ce dernier (CJUE, 14 juill. 2022, *aff. jtes C-274/21 et C-275/21*),

- Il existe une déconnexion totale entre les crédits budgétaires que les acheteurs n'ont pas l'obligation de porter à la connaissance des soumissionnaires et un montant maximal d'accord-cadre (CE, 12 juin 2024, n° 475214, *Sté Actor France* : mentionné aux tables du Recueil Lebon).

Pour fixer les montants maxima de ses accords-cadres, la Ville se fonde notamment sur les consommations des marchés précédents (il s'agit d'une pratique que la Ville applique depuis plusieurs années, et non depuis seulement 2023). La Ville y applique généralement une marge de sécurité. C'est une démarche classique, comme le préconise la Direction des Affaires Juridiques de Bercy :

« *Ce montant maximum pourra être fixé à un montant plus élevé que le montant estimé prévisible des achats sur la base des consommations moyennes des dernières années ou de la programmation budgétaire pour l'année à venir. Une telle démarche assure aux acheteurs une marge de sécurité permettant de répondre à de possibles très fortes hausses du besoin, comme l'expérience a pu en être faite à l'occasion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.* » (Conséquences sur les accords-cadres de l'arrêt de la CJUE SIMONSEN & WEEL, 07/07/2021, DAJ : <https://www.economie.gouv.fr/daj/consequences-sur-les-accords-cadres-de-larret-de-la-cjue-simonsen-weel>).

Sur ce point, il a été jugé que le montant maximum d'un accord-cadre supérieur à 4 fois le montant des commandes passées sur le précédent accord-cadre n'était pas susceptible de constituer un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence (TA Orléans 2 août 2022, n° 2202386).

Par ailleurs, dans les dossiers de consultation des entreprises, la Ville met en ligne un Devis Quantitatif et Estimatif que les candidats doivent compléter (prix unitaires des entreprises qui seront multipliés par les quantités estimées et indiquées par la Ville) afin de pouvoir comparer les différentes offres de prix. Ce devis correspond généralement à l'évaluation moyenne annuelle des dépenses de l'accord-cadre envisagé. De sorte que les entreprises, en complétant ce devis, peuvent avoir une idée assez précise du montant estimé des commandes que la Ville pourra consacrer à tel marché.

En outre, la Ville intègre dans chaque dossier de consultation des entreprises des accords-cadres les statistiques sur les consommations des précédents marchés (nombre de bons de commande, montant moyen des bons de commande, etc.).

La Ville a transmis à la chambre des données sur les accords-cadres et autres marchés conclus depuis 2018 ainsi que l'état des consommations de ces contrats à l'été 2024 (données arrêtées au 22/07/2024).

- sur la définition des besoins

Concernant l'accord-cadre à bons de commande de « travaux de mise en accessibilité et sécurité » conclu par la Ville en 2019 et renouvelé en 2023 : il s'agit de l'accord-cadre A19010, débutant le 07/03/2019 et finissant le 31/12/2022, et de l'accord-cadre 23012, débutant le 01/02/2023 et devant s'achever le 01/02/2027.

N° AC	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total général
A19010	2 561 112,21 €	3 000 871,64 €	3 315 957,00 €	2 253 797,68 €			11 131 738,53 €
23012					2 188 340,93 €	2 194 277,06 €	4 382 617,99 €

Ci-dessous l'état des commandes réelles pour chaque année d'exécution des contrats :

Contrairement aux chiffres évoqués par la chambre, on constate que la moyenne annuelle de commandes sur le marché A19010 est de 2 782 934,63 € HT (et non entre 1,5 M€ et 2,3M€), et pour le marché 23012 de 2 191 309 € HT (sur la base des 2 premières années du contrat). Comparativement au maximum annuel de 6 000 000 € HT, on est donc sur une utilisation moyenne annuelle comprise entre 46 et 37 %.

Concernant les deux accords-cadres à bons de commande de « régie et conseil en plan média » conclus par la Ville entre 2018 et 2023, il s'agit de l'accord-cadre A18094, débutant le 19/11/2018 et finissant théoriquement le 12/10/2022 (montant maximum annuel de 600 000 € HT), et de l'accord-cadre 22092, débutant le 06/07/2022 et devant s'achever le 05/07/2025 (montant maximum annuel de 1 100 000 € HT).

Ci-dessous l'état des commandes réelles pour chaque année d'exécution des contrats :

N° AC	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total général
A18094	548 832,20 €	494 205,60 €	449 005,10 €	584 290,99 €				2 076 333,89 €
22092					780 543,91 €	411 315,61 €	52 195,60 €	1 244 055,12 €

Les montants liquidés pour le premier marché justifient le montant maximum de 600 000 € HT annuel. Lors de la dernière période de cet accord-cadre, le montant maximum a rapidement été atteint si bien qu'un nouveau marché a été relancé et a pris effet en juillet 2022. Pour ce marché (marché 22092), le montant maximum a été réévalué pour absorber des dépenses envisagées liées à l'évènement BIENNALE 2022 (voir fiche d'expression du besoin du 1^{er} mars 2022 jointe : « 1.FEB régie media »).

Concernant l'accord-cadre à bons de commande de « conception graphique et support de communication » conclu par la Ville avec la société C., il s'agit de l'accord-cadre 20210, débutant le 21/01/2021 pour s'achever théoriquement le 20/01/2025. Toutefois, la société a cessé son activité en 2023 (liquidation judiciaire en novembre 2023) et le marché a dû être résilié sur ce fondement. Cet accord-cadre avait été calibré afin d'anticiper le non remplacement éventuel d'agents de la Direction de la Communication (graphistes) en instance de départ, et de pouvoir ainsi externaliser la mise en page du Magazine municipal, de l'agenda culturel et éventuellement de certains catalogues d'exposition qui était alors assurée en grande partie en interne. Il s'avère que la Ville a pu néanmoins par la suite recruter un graphiste, ce qui explique les montants commandés dans le cadre du marché.

Ci-dessous l'état des commandes réelles pour chaque année d'exécution des contrats :

N° AC	2021	2022	2023	Total général
20210	16 255,00 €	18 420,00 €	11 010,00 €	45 685,00 €

Concernant les accords-cadres « travaux d’entretien, d’aménagement et de grosse réparation de voirie » conclus en 2016, à savoir les accords-cadres A16085, A16086 et A16087, voici l’état des commandes réelles pour chaque année d’exécution des contrats :

N° AC	2017	2018	2019	2020	Total général
A16085	2 160 308,84 €	1 327 737,84 €	2 415 877,31 €	1 668 397,04 €	7 572 321,03 €
A16086	4 303 564,55 €	2 742 665,53 €	4 322 511,37 €	4 367 872,37 €	15 736 613,82 €
A16087	797 951,56 €	559 899,08 €	479 589,15 €	340 877,05 €	2 178 316,84 €

On constate que la moyenne annuelle de commandes sur le marché A16085 est de 1 893 080,26 € HT, pour le marché A16086 de 3 934 153,46 € HT, pour le marché A16087 de 544 579,21 € HT. Comparativement au maximum annuel de chaque accord-cadre, cela représente un taux de liquidation moyen annuel de 54 % pour le marché A16085, de 76 % pour le marché A16086 et de 17 % pour le marché A16087.

Un nouvel accord-cadre a ensuite effectivement été relancé sans montant maximum, comme cela était encore possible réglementairement à ce moment-là et pour faire face, comme P13 ensemble des collectivités, aux conséquences liées à la crise COVID et aux évolutions potentielles du contexte économique.

- sur les volumes contractualisés

Sous réserve d’une interprétation erronée de l’argumentation développée par la chambre, la Ville ne peut partager l’analyse proposée sur le graphique n° 4 (comparaison entre le montant des marchés contractualisés et celui des marchés liquidés en € HT). En effet :

- Les statistiques retenues par la chambre concernent des marchés passés en 2022 et 2023. Or ces contrats sont pour une grande partie toujours en cours d’exécution (60 % des marchés conclus en 2022 et 35 % des marchés conclus en 2023 sont reconductibles),
- Dès lors, la comparaison établie (entre montants contractualisés sur la durée totale de ces marchés et les montants réellement commandés avec un recul de quelques mois d’exécution seulement) apparaît peu pertinente.

Autrement dit, comparer des montants contractualisés sur une durée totale de 3 ou 4 ans avec les montants liquidés de ces mêmes marchés exécutés depuis 1 an ½ ou 2 ans, ne permet pas d’avoir une juste vision de l’écart réel entre le montant contractualisé et le volume réel commandé.

En outre, la chambre inclut dans sa démonstration des données concernant des marchés à prix forfaitaires ainsi que des marchés à « prix mixtes » (comprenant une part forfaitaire et une part à bons de commande) ; méthode qui n’apparaît pas cohérente pour en tirer des conclusions sur les seuls accords-cadres passés par la Ville.

- sur le sourcing

La Ville partage le fait que le sourcing est essentiel à la bonne définition des besoins. Dans son guide interne, la ville définit cet outil. Aussi, les consultations identifiées, qu’elles soient relatives à des accords-cadres ou à des marchés ordinaires, feront l’objet d’un sourcing selon divers paramètres (le montant prévisionnel d’une opération et sa complexité en font partie).

Par ailleurs, sur la base des éléments transmis par la Ville, la chambre relève que le nombre d’opérateurs consultés varie « sensiblement » en fonction des opérations considérées et cite

ainsi à titre d'exemples deux marchés : les marchés des pièces détachées automobiles et le marché de prestations de sécurité humaine.

Il convient de préciser que ces deux exemples concernent des secteurs concurrentiels et des contextes tout à fait différents : le premier porte sur des fournitures pour un parc de véhicules de toutes gammes (VL, VUL, PL, motos, engins agricoles, vélos électriques, etc.), où certains besoins sont dits « captifs » ou ne peuvent être définis précisément à l'avance, alors que le deuxième porte sur des prestations pour lesquelles la Ville connaissait des difficultés d'exécution (jusqu'à la résiliation pour faute du titulaire du marché précédent).

Dans ce dernier cas, une nouvelle consultation devait être relancée en urgence (d'où le nombre peu important d'entreprises sourcées). La consultation a porté ses fruits car la ville a réceptionné 10 offres pour chaque lot.

- sur l'évaluation des prestations

Concernant le mécanisme d'évaluation mis en place depuis 2022, celui-ci a permis d'apporter des informations utiles pour jauger la qualité des prestations. Par exemple, parmi les marchés évalués, celui concernant les prestations de gardiennage a permis de relever les difficultés rencontrées sur le marché. Bien que récent, le marché a connu des dysfonctionnements, jusqu'à entraîner sa résiliation en 2024. Lors de la préparation de la nouvelle consultation, l'analyse des résultats de l'évaluation, ainsi qu'un sourcing, ont permis de mettre en lumière les points à améliorer dans le cahier des charges et les points de vigilance dans l'analyse des offres. L'évaluation a permis de définir un allotissement plus pertinent. Cette évaluation a donc contribué à optimiser cet achat.

Le rapport indique que le mécanisme d'évaluation est « conçu comme pour améliorer les prestations attendues d'un opérateur en vue du renouvellement du marché qui lui a été attribué, et non pour écarter un opérateur au bénéfice d'un nouvel appel à la concurrence ».

Pour lever toute ambiguïté éventuelle, la Ville souhaite apporter les précisions suivantes :

- Les évaluations prévues sont faites annuellement sur des marchés reconductibles, à la fin de chaque période,
- Le but premier de l'évaluation n'est pas de déterminer si le marché doit se poursuivre ou non mais s'inscrit dans une volonté de mettre en place un plan de progression dans les marchés évalués (d'où une évaluation de la qualité des prestations mais aussi de la relation entre la Ville et les fournisseurs).
- L'évaluation ne détermine pas non plus une éventuelle sanction du fournisseur (si tel devait être le cas, les dispositions du contrat seraient alors actionnées : pénalités, etc.). L'objectif est de travailler avec un fournisseur en améliorant si possible l'exécution du marché (communication entre les parties, etc.).

Aussi il semble important qu'à la suite d'une évaluation d'un marché, la Ville et son opérateur s'entendent pour rectifier des soucis mineurs (qui ne sont donc pas des défaillances graves) sans modifier les clauses du marché, afin de maintenir de bonnes relations contractuelles.

- sur le suivi de l'exécution des accords-cadres

Concernant l'accord-cadre de prestations de régie média et de conseil conclu le 9 novembre 2018, la Ville prend acte des remarques formulées par la chambre. Certaines prestations ont effectivement été fournies à la Ville alors qu'elles n'entraient pas directement dans le cadre contractuel. Pour la Ville, il s'agissait de commander un « package » visibilité/prestations auprès de la société EUSRL PAUC Handball et de la SASP PROVENCE RUGBY. En 2023, après saisine de la Direction Juridique de la Ville par la Direction de la Communication, il a été mis fin à cette pratique, l'outil contractuel utilisé pour ces commandes n'étant pas adapté. Des prestations d'achat de places et de visibilité sont depuis lors commandées directement à ces deux sociétés via des marchés sans publicité ni mise en concurrence, sur le fondement de l'article R.2122-3 du Code de la Commande Publique et de la jurisprudence (CE, 28 janvier 2013, *Département du Rhône*, n°356670).

Enfin, la quasi-totalité des places bénéficient à des Aixois soit par le biais de jeu concours organisés sur les réseaux sociaux Aixmaville, soit à des publics cibles tels les clubs seniors de la ville, les centres sociaux, les représentants d'associations caritatives, le personnel soignant, les forces de sécurité, etc.

L'accord-cadre 21078 portant sur « le conseil et l'accompagnement de la Ville d'Aix-en-Provence sur les financements européens » a fait l'objet d'un suivi rigoureux comme en témoignent les documents produits. La mission confiée au prestataire a été exécutée conformément aux dispositions prévues au contrat – notamment article 4 du CCTP et Bordereau des Prix Unitaires - (à l'exception de la mission « 4.4 Gestion administrative et financière des projets financés » qui n'a pas été commandée) et les sommes mandatées après attestation du service fait. Le montant maximum annuel de ce marché a été fixé en tenant compte de l'aléa lié à l'incertitude du nombre de projets de la Ville qui seraient portés et agréés par les instances européennes. Sur le montant maximum des 89 900€, la somme de 41 400€ a été mandatée au vu du service fait attesté.

4.3 Sur la stratégie globale d'achat public

Le Schéma des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables (SPASER) adopté par la Conseil Municipal le 13 décembre 2023 est un document essentiellement stratégique :

« Les SPASER sont des documents stratégiques et concertés qui permettent à une structure de définir et d'orienter sa politique d'achat au service des trois piliers du développement durable : social, environnement et développement économique. En s'appuyant sur ces trois axes, les acteurs publics définissent ainsi des priorités pour leur territoire ou entité, sur lesquelles s'adossent des objectifs à poursuivre. De ces objectifs découlent un certain nombre d'indicateurs qui vont permettre de suivre la bonne atteinte de ceux-ci aux échéances fixées. » (Commissariat Général au Développement Durable, Portail des achats durables : <https://achats-durables.gouv.fr/spaser-outil-planification-acheteurs-publics-198>)

Le SPASER pose les fondements de la stratégie achat de la Ville. Même s'il est appelé à évoluer, et bien qu'issu d'une obligation réglementaire, il donne le cadre à travers lequel la Ville veut asseoir et développer sa politique d'achat.

A cette fin, et sur la base de sa cartographie des achats actualisée, la Ville a engagé une réflexion en travaillant par segment (moyens généraux, informatique, énergies, etc.). Le but est de décliner les thèmes du SPASER en précisant par familles d'achat les objectifs cibles, les échéances et les indicateurs, qui permettront à la Ville de rationaliser davantage ses achats, dans le souci constant d'une bonne utilisation des deniers publics, en corrélation avec les arbitrages et contraintes budgétaires. L'ensemble de ces éléments seront formalisés dans un document qui sera soumis à l'approbation du Conseil Municipal.

4.4 Sur les nouveaux outils de suivi des concessions créés

- **sur la SPLA Pays d'Aix Territoires, concessionnaires et prestataire « in house »**

La Ville se félicite que la chambre relève que la SPLA intervient dans un cadre parfaitement légal en qualité de gestionnaire et de prestataire in house. En outre, le fait que les élus aixois représentent 10 administrateurs sur les 18 est parfaitement cohérent dès lors que la Ville est actionnaire à 58%.

La Ville se félicite également que la chambre considère que les procès-verbaux du conseil d'administration soient détaillés et témoignent de la mise à l'ordre du jour de toutes les questions importantes relatives aux activités et au fonctionnement de la SPLA. Pour mémoire, la Ville rappelle qu'il est parfaitement légal que le conseil d'administration puisse faire le choix de cumuler les fonctions de président et directeur général. En outre, eu égard à l'importance stratégique de la SPLA, il est cohérent que le PDG soit également le 1er adjoint de la Ville, dès lors que les dispositions de la loi 3DS sont parfaitement respectées en conseil municipal.

La Ville se félicite enfin que la chambre relève qu'elle exerce un contrôle analogue dans le respect des textes et de la jurisprudence. Elle rejoint l'observation de la chambre sur le fait que les statuts de la SPLA pourraient être précisés par la création d'un comité technique du contrôle analogue.

Pour autant, la Ville souhaite préciser que :

- Le service Mission des opérations d'aménagement de la Ville assure un contrôle et un suivi des concessions confiées à la SPLA à travers notamment les comptes rendus financiers annuels,
- Le service du contrôle externe intervient ponctuellement sur l'analyse financière des contrats de concessions et de la situation financière de la SPLA. Cette dernière a d'ailleurs été présentée à la CCF de janvier 2024 au titre des garanties d'emprunt accordées en 2023,
- Depuis 2024, la directrice générale adjointe aux "Finances, Économie, Juridique et Commande publique" et le directeur général adjoint à "l'Urbanisme, Infrastructures et Déplacements" participent aux comités techniques de la SPLA et assistent aux CA de la SPLA sans voix délibérative pour renforcer ce contrôle analogue.

- sur le suivi renforcé des concessions

La commission consultative des services publics locaux permet à l'ensemble des membres d'examiner les rapports annuels des délégataires. Ces derniers leurs sont communiqués en totalité dans le respect des dispositions du CGCT et lors de la séance, le délégataire présente, certes de manière synthétique, son bilan d'activité et les principaux éléments techniques et financiers. De nombreux échanges ont lieu entre les membres et le délégataire tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. Il en est de même lors du choix du mode de gestion où le rapport est présenté par les services de la Ville. Le fonctionnement de la CCSPL apparaît ainsi répondre aux obligations réglementaires. Aussi, il appartient à la Commission de Contrôle Financier d'approfondir les éléments financiers des rapports des délégataires et d'assurer le contrôle du délégataire, ce qui permet de bien distinguer le rôle de chaque instance. Le service du contrôle externe participe et coordonne l'ensemble des documents qui sont présentés à ces 2 instances en fonction de leurs rôles respectifs.

5 Sur le patrimoine monumental

Cette dernière partie du rapport a fait l'objet d'un traitement différent des autres parties car elle alimentera une étude nationale de la Cour des comptes.

Comme la chambre le rappelle, la Ville est la troisième des collectivités municipales accueillant le plus de patrimoine immobilier monumental, après Paris et Avignon. Sur 152 monuments historiques classés ou inscrits, protégés totalement ou partiellement situés à Aix-en-Provence, la Ville est elle-même propriétaire de 50 d'entre eux qui représentent plus de 80 000 m² de surface bâtie et comptent de nombreux établissements recevant du public (en comparaison, Paris compte 1 865 monuments historiques et Avignon 163).

Par ailleurs, c'est la Métropole qui est le chef de file sur ces enjeux et la Commune est exclue du cofinancement des MH par l'Etat qui est passé de 40 à 30%.

P Dans ces conditions, les politiques publiques menées localement en matière d'attractivité touristique mais aussi d'aménagement du territoire et de transition écologique sont un véritable défi pour une Ville de la taille d'Aix-en-Provence.

Sur l'engagement de la Ville pour la connaissance, la valorisation et la préservation du patrimoine

La Ville confirme bien, au travers de ses nombreuses actions, son engagement pour la connaissance, la valorisation et la préservation du patrimoine en présentant sa candidature au label « Ville et pays d'art et d'histoire ».

1. Une démarche de progrès en lien avec l'Etat

La Ville d'Aix-en-Provence présente un très fort enjeu patrimonial, avec un second SPR, la ZPPAUP d'Entremont, approuvée en 1997 et qui vient d'être révisée, 160 monuments historiques, des sites classés (Concors, Arbois, Jas de Bouffan, Atelier Cézanne) et sites inscrits (Pinchinats, Granette) et 11 édifices labellisés ACR. Un périmètre délimité des abords couvrant les faubourgs autour du SPR est en cours d'élaboration.

La DRAC, comme l'UDAP, constatent une vraie volonté d'organisation en interne et de travail partenarial entre les services de l'État et de la Ville. De belles avancées ont notamment eu lieu pour la mise en œuvre de la PVAP Entremont Saint-Donat et pour la définition des Périmètres délimités des abords.

En 2024, la Ville a initié une candidature au label Ville d'art et d'histoire. Ce label, attribué par le Ministère de la culture, s'inscrit dans une perspective de développement culturel, social et économique. La collectivité s'engage dans une démarche active de connaissance, de conservation, de médiation et de soutien à la création et à la qualité architecturale et du cadre de vie. La médiation de l'architecture et du patrimoine, outil de développement durable, intègre la construction des projets urbanistiques et architecturaux d'aujourd'hui dans une conscience de continuité, impliquant fortement la communauté et chacun des citoyens qui la composent vis-à-vis de la société actuelle et future.

Le calendrier du label Ville d'art et d'histoire est le suivant :

- Vote de la délibération lors du conseil municipal du 4 octobre 2024

- Compte-rendu du premier comité de pilotage de lancement en présence du Maire et du DRAC le 6 décembre 2024
- Premier comité technique mars 2025
- Cahier des charges de l'étude d'ores et déjà réalisé en lien avec l'ABF et la DRAC

2. Le lancement d'un diagnostic

En accord avec l'inspection des Monuments historiques, l'ABF, l'UDAP et la CRMH, la Ville souhaite lancer une étude de diagnostic et d'évaluation des outils de protection et/ou de gestion existants du patrimoine aixois à l'échelle de la Commune et d'un diagnostic sanitaire des bâtiments.

La mission a pour objectif de réaliser une étude de cadrage en amont, étude patrimoniale, urbaine, paysagère et environnementale, permettant de définir les contours de l'évolution attendue pour la révision du PSMV, l'éventuelle extension du SPR, les besoins de protection, de mise en place d'éventuels autres outils ou mise en cohérence des outils existants.

Pour préparer la révision du PSMV, un diagnostic de l'état du centre historique après treize ans de gestion avec ce document d'urbanisme sera réalisé. Des objectifs d'actualisation des données urbanistiques et patrimoniales seront déterminés au regard du projet urbain de la ville, des enjeux actuels de la transition écologique et du nouveau contexte législatif.

Enfin, dans le cadre d'une stratégie globale, les outils existants seront interrogés au regard du patrimoine bâti et paysager identifié, pour proposer leur mise en cohérence ou éventuellement la mise en place de nouveaux outils.

Cette étude devra permettre à la collectivité de développer une stratégie collective et globale à l'échelle de la Commune pour répondre aux enjeux de gestion-valorisation du patrimoine. Elle constitue une première étape de réflexion avant d'engager la procédure de mise en révision du PSMV et/ou d'éventuelle extension du SPR.

3. Une politique d'amélioration continue de sa politique publique en matière de patrimoine monumental inscrit et/ou classé

La Ville a créé une Direction du patrimoine et a professionnalisé la prise en charge de ce sujet par des recrutements de qualité. La médiation scolaire et à l'attention des habitants est particulièrement développée par la direction des Musées d'art et d'histoire.

Elle a toujours mis en œuvre ses travaux de restauration et d'entretien dans le respect du code du patrimoine (Architecte du patrimoine, entreprises ayant un label patrimonial comme élément obligatoire lors de la passation des marchés publics en la matière). Elle a effectué un grand nombre de diagnostics et de travaux ces vingt dernières années qui sont une base solide de la connaissance de la Ville en la matière.

Elle a restauré et entretenu ses bâtiments en lien avec la DRAC et l'ABF dans le cadre du contrôle scientifique et technique de l'Etat avec lequel elle partage l'ensemble des enjeux et projets. Cette collaboration s'est amplifiée ces dernières années.

Le résultat des deux études en cours d'élaboration (diagnostic sanitaire et cadrage urbain) sera intégré au système d'information patrimonial mis en œuvre par la Direction projets et grands équipements et sera la base à partir de laquelle la Direction du patrimoine renseignera les caractéristiques premières concernant les monuments historiques dont elle a la charge.

Le rapport évoque un document de la DRAC estimant que 30% des monuments protégés dont la Commune est propriétaire seraient dans un mauvais état. La Ville a sollicité la DRAC et a insisté afin d'obtenir ce rapport. La Ville ne partage pas la remarque de la chambre notamment et par exemple en ce qui concerne les monuments dits en péril et prétendument au nombre de 4. En réalité, un seul monument pourrait être considéré ainsi, le domaine du Grand Saint Jean, pour lequel des mesures de mise en sauvegarde ont été mises en place et des études commandées pour des préconisations. Par ailleurs, les monuments indiqués dans ce rapport n'appartiennent pas tous à la Ville.

La rédaction d'un cahier des charges est en cours pour élaborer le diagnostic sanitaire complet de 1^{er} niveau de son patrimoine monumental.

La Ville a néanmoins effectué un grand nombre de diagnostics et de travaux ces vingt dernières années qui sont une base solide de notre connaissance en la matière. **PJ 9**

En effet, de 2005 à 2012, le régime législatif et réglementaire des monuments historiques a connu de profondes évolutions, notamment pour les immeubles classés, en permettant la restitution de la maîtrise d'ouvrage des travaux aux propriétaires, ce qui mettait fin à une interprétation des anciennes dispositions législatives qui conduisait l'État à effectuer directement la maîtrise d'ouvrage de nombreux travaux.

Le propriétaire public ou privé d'un monument historique classé est systématiquement maître d'ouvrage des travaux qui y sont entrepris.

4. La Ville respecte le code du patrimoine pour toutes ses obligations

Au-delà de ces travaux de restauration l'ensemble des MH communaux bénéficient de travaux d'entretien récurrents correspondant à la préservation du clos et du couvert de ces bâtiments (toitures, fenêtres, portes,...).

Même s'il n'existe pas d'indicateurs spécifiques de surcoût des opérations patrimoniales, la Ville sait expliciter les raisons pour lesquelles un surcoût est observé sur ce type d'opérations. C'est avant tout parce que la Ville respecte les caractéristiques et obligations liées à l'entretien et à la restauration du bâti patrimonial.

Les interventions d'entretien, de réparation, de restauration ou de modification effectuées sur un immeuble protégé présentent des caractéristiques spécifiques.

- l'obligation (respectée par la Ville) d'avoir recours à un architecte du patrimoine et à des entreprises ayant un label patrimonial. Ces compétences complémentaires se retrouvent dans le prix des prestations ;
- la durée plus importante des différentes phases et le nombre plus conséquent de documents d'études avant tout engagement des travaux (études historiques et techniques de haut niveau pour les restaurations, complexité d'adaptation des normes

en vigueur en limitant l'impact sur les éléments historiques du bien) augmentent également le coût global de l'opération;

- la nécessité de produire, dans certains cas, des documents de programme complexes capables de prendre en compte l'ensemble des spécificités du monument, notamment son projet d'usage et de mise en valeur ;
- la concertation préalable avec les services en charge des monuments historiques, au titre du contrôle scientifique et technique, et les délais spécifiques d'instruction des autorisations et permis de construire ;
- l'intervention des financements publics et l'utilisation fréquente de financements croisés, et les délais qui en découlent pour le montage financier des opérations.

De façon plus spécifique,

- le respect des techniques et des matériaux d'origine, ce qui oblige la plupart du temps à faire appel à des entreprises ou à des artisans connaissant les techniques anciennes ou disposant d'un niveau de technicité élevé ;
- une parfaite maîtrise, par les entreprises de maçonnerie et taille de pierre, de charpente et de couverture des savoir-faire traditionnels de mise en œuvre des matériaux, ce qui requiert des apprentissages longs et spécifiques (compagnonnage, instituts de formation, baccalauréat professionnel) ;
- une parfaite connaissance, par les restaurateurs intervenant sur les œuvres d'art (peintures murales, sculptures, vitraux, boiseries...) des processus de dégradation et des modalités de traitement.

La mise aux normes issues des réglementations en vigueur, même si celles-ci prévoient des adaptations et des mesures compensatoires pour les immeubles protégés, implique :

- la mise en place des dispositions permettant de répondre à la réglementation incendie, notamment dans les établissements recevant du public (ERP) ;
- la réponse aux réglementations thermiques existantes et à venir.

Ces éléments seront évalués dans le cadre de la constitution d'indicateurs en lien avec la Direction de la commande publique.

En conclusion, il est certain qu'au regard du nombre de bâtiments inscrits ou classés dont la Ville est propriétaire, la charge budgétaire est particulièrement lourde. Si cela nécessite une planification plus importante dans le PPI, il est néanmoins nécessaire de souligner les contraintes budgétaires que partagent les collectivités et l'Etat.

Pour les communes à forte spécificité patrimoniale, un partenariat dédié pourrait se construire au niveau territorial avec l'Etat et les autres collectivités.

La Ville a inséré dans ses récents contrats régionaux, départementaux et métropolitains des projets de restauration patrimoniale, ce qui confirme son implication en la matière.

La Ville indique que dans le prochain PPI 2025-2027 avec le projet de la Bibliothèque Méjanès, qui n'est pas un site MH mais néanmoins un site patrimonial du 19^{ème} siècle traité comme une restauration patrimoniale MH, et le PPI « patrimoine », l'investissement

consacré au patrimoine monumental n'est pas de 4,4% des dépenses totales d'équipement de la Commune mais supérieur à 20% en 2025 à titre d'exemple.

Sur l'outil informatique opérationnel

Le système d'information patrimonial aujourd'hui dédié à l'inventaire des bâtiments de la Ville ne fait pas de distinction entre patrimoine « ordinaire » et patrimoine monumental.

Au-delà, des axes principaux que sont la programmation des travaux, la gestion des occupations, la gestion du foncier et la gestion des obligations réglementaires (sécurité avec la notion sensible de Chef d'établissement, équipements sensibles bâtiment...), des critères spécifiques au patrimoine monumental seront bien évidemment traités.

Ainsi outre les critères de :

- Localisation
- Surface
- D'usage
- Catégorie et type d'ERP
- D'affectation

Seront ajoutés ces critères propres à ce type de patrimoine :

- Auteur de l'édifice
- Date de construction
- Nature de la protection
- Typologie de la protection
- Précision sur la protection
- Date et typologie de la protection
- Etat de conservation
- Matériaux du gros œuvre
- Matériaux de la couverture
- Lien vers la base Mérimée

Comme énoncé précédemment, le système d'information patrimonial dédié à l'inventaire des bâtiments de la Ville ne fait pas de distinction entre patrimoine « ordinaire » et patrimoine monumental.

Ainsi les différentes fonctionnalités de ce système seront bien évidemment dédiées à ce type de patrimoine :

- Stratégie, PPI, PPE : Niveau d'entretien / Projections, programmations / Stratégie immobilière, élaboration budgétaire
- Gestion de contrats : Gestion des contrats de maintenance / Visites nomades / GMAO / Régulation / Gestion des consommations fluides
- Gestions des affectations et des occupations : Optimisation de l'usage Occupations / Affectations des locaux / Gestion des propriétés en lien avec COLBERT
- Gestion des sites : Gestion des espaces extérieurs / Foncier bâti / Foncier non bâti
- Gestion des obligations réglementaires : Amiante / ERP / Normes électriques / Visites et diagnostics

Ces diverses fonctionnalités seront développées entre 2025 et 2027.

Sur la cession du site des Prêcheurs

Cette cession a fait l'objet de deux procédures qui se sont chevauchées sur la période 2021/2022.

Sur la procédure d'appel à concurrence :

Elle a été diligentée selon les dispositions arrêtées par les délibérations ayant instauré la Commission de Cession du Patrimoine et défini son mode de fonctionnement.

Le 13 octobre 2020, après l'échec du projet de musée consacré à l'œuvre de Picasso, la Commission décide de lancer un appel public à concurrence pour l'aménagement du site.

Elle se réunit le 9 mars 2021 pour examiner le cahier des charges correspondant.

La procédure se déroule du 15 mars 2021 (début de l'appel d'offre) au 18 octobre 2021 (date limite de dépôt des dossiers par les candidats).

La Commission de Cession du Patrimoine se réunit les :

- 22 octobre 2021 pour l'ouverture des plis et vérifier la recevabilité des dossiers de candidature,
- 23 mars 2022 pour l'examen des 20 dossiers déclarés recevables. Ces derniers ayant fait l'objet d'analyses par les services municipaux et le Comité d'Expertise composé de 10 élus et 7 personnalités qualifiées, créée par délibération n° DL2021-683 du 17 juillet 2021 pour éclairer les travaux de la Commission de Cession du Patrimoine.
- 11 mai 2022, audition des deux dossiers retenus le 22 mars,
- 4 octobre 2022, réunion pour clôturer la procédure suite à la mise en œuvre de l'offre de l'Etat.

Sur l'offre de l'Etat :

Différents contacts informels ont eu lieu avec des services de l'Etat, en parallèle du démarrage effectif de l'appel à concurrence. Cela portait sur une procédure interne, mise en place d'un comité de pilotage, pour la validation du regroupement des services de la Cour d'Appel.

Aucune certitude sur l'aboutissement de ce projet n'était acquise et cela a donné lieu à des échanges au conseil municipal au cours d'interventions orales notamment le 7 avril 2022. Le souhait exprimé était que le projet à réaliser sur le site des Prêcheurs ait un caractère emblématique pour la Ville.

Toutefois, l'engagement officiel d'un projet de l'Etat sur ce site n'a été formulé que le 4 juillet 2022 par un courrier du Garde des Sceaux confirmant l'intérêt apporté sur l'ancien couvent des Prêcheurs pour le regroupement des services de la Justice et l'engagement par l'APIJ des négociations pour l'acquisition du site.

Cette confirmation intervenait donc après l'audition ayant confronté les deux dossiers retenus comme répondant aux attentes de la Commune et en pleine phase de choix définitif.

La consultation des domaines engagée par l'APIJ en avril 2022 s'inscrivait dans une phase préparatoire définie par les dispositions applicables aux mutations foncières initiées par l'Etat comme pour les collectivités locales, et ne peut être considérée comme la formalisation d'une déclaration de volonté d'acquérir.

Il convient de noter que la Commission de Cession du Patrimoine, depuis son origine en 2008 a pour vocation d'épauler le Maire pour les cessions des biens issus du domaine communal (privé ou public après désaffectation/déclassement) pour les appels à concurrence auprès d'opérateurs privés.

Les interventions avec des entités publiques et semi publiques s'inscrivent dans la mise en œuvre d'actions d'intérêt général qui n'impliquent pas des appels à concurrence.

Il faut noter que suite à de précédents contrôles auprès de la Commune qui avaient examinés les modalités de fonctionnement des protocoles de cession par la Commune, les rapports de la chambre ne formulaient pas d'observation particulière sur le fonctionnement de la Commission.

Annexes

PJ 1 - Les données RH du ROB

PJ 2 - Les prévisions de recettes liées aux engagements prévisionnels du ROB

PJ 3 - Extraits PPI 2018 à 2022 transmis à la chambre

PJ 4 - Extrait du rapport de la chambre régionale des comptes sur les années 2009-2014

PJ 5 - Audit flash du Sénat du 25 06 2024

PJ 6 - Organigramme suite au Comité social et territorial du 27 11 2024

PJ 7 - Rapport au Comité social et territorial du 29 12 2024 question 5

PJ 8 - Lignes directrices de gestion en matière de politiques des ressources humaines 2021-2026

PJ 9 - Liste des études et travaux de restauration par MH depuis 2009

PJ1

ROB 2018

11 (sur 53) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - P11-12 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2013
 - P13 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - P44-45 Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - P46 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale
- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - P14-15 : Présentation détaillée des évolutions antérieures en matière de temps de travail, notamment suite aux dernières préconisations de la Chambre
 - P16 : Présentation des avantages en nature
 - P45-46 : Présentation de l'évolution à venir en matière d'organisation du temps de travail

ROB 2019

7 (sur 57) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - P15-16 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2015
 - P17 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - P41 : Présentation de l'évolution des dépenses de masse salariale suite aux transferts de compétence à la métropole
 - P48-49 Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - P49 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale
- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - P18 : Présentation détaillée des évolutions antérieures en matière de temps de travail, notamment suite aux dernières préconisations de la Chambre
 - P18 : Présentation des avantages en nature

ROB 2020

8 (sur 58) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - P16-18 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2016
 - P18-19 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - P46 : Présentation de l'évolution des dépenses de masse salariale suite aux transferts de compétence à la métropole
 - P51-52 : Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - P52 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale

- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - o P19 : Présentation des avantages en nature

ROB 2021

5 (sur 57) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - o P17-19 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2019
 - o P19 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - o P 50-51: Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - o P 51 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale
- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - o P19 : Présentation des avantages en nature

ROB 2022

5 (sur 51) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - o P16-17 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2020
 - o P17 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - o P44-45 : Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - o P45 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale
- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - o P18 : Présentation des avantages en nature

ROB 2023

6 (sur 61) pages dédiées à l'analyse rétrospectives et prospectives de la masse salariale

- Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.
 - o P22-23 : Analyse rétrospective détaillée de l'évolution de la masse salariale depuis 2021
 - o P23-24 : analyse détaillée de l'évolution des effectifs depuis l'année antérieure, présenté par catégorie
 - o P54-55 : Evolution prévisionnelle de la masse salariale et des effectifs
 - o P55 : Prospective pluriannuelle en matière de masse salariale
- Evolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
 - o P 24 : Présentation des avantages en nature

PJ2

Les prévisions de recettes liées aux engagements prévisionnels du ROB

ROB 2018

« B1 - Présentation de la programmation pluriannuelle des investissements (pages 50 à 52) »
Présentation des principales dépenses et recettes d'équipement pour la période de 2018 à 2020.

« B.2 - Financement des opérations pluriannuelles » (page 53)

Rappel des contrats pluriannuels de financement :

- Contrat communautaire 2014/2023 – 96M€
- Contrat départemental 2016/2029 – 10.4 M€
- Contrat Région 2016/2019 – 3.3M€

ROB 2019

B1 - Présentation de la programmation pluriannuelle des investissements (pages 53 à 57)
Présentation des principales dépenses et recettes d'équipement pour la période de 2019 à 2021.

« B.2 - Financement des opérations pluriannuelles » (page 57)

Rappel des contrats pluriannuels de financement :

- Contrat communautaire 2014/2023 – 96M€
- Contrat départemental 2016/2029 – 10.4 M€
- Contrat Région 2016/2019 – 3.3M€

ROB 2020

B.2 - Financement des opérations pluriannuelles (page 57)

Rappel des contrats pluriannuels :

- Contrat communautaire 2014/2023 – 96M€
- Contrat départemental 2016/2029 – 10.4 M€
- Contrat Région 2016/2019 – 3.3M€

ROB 2021

C.2 - Financement des opérations pluriannuelles (page 56-57)

Rappel des contrats pluriannuels :

- Contrat communautaire 2014/2023 – 96M€
- Contrat départemental 2016/2029 – 10.4 M€
- Contrat Région 2016/2019 – 3.3M€

ROB 2022

C.2 - Financement des opérations pluriannuelles (page 54-55)

Rappel des contrats pluriannuels :

- Contrat communautaire 2014/2023 – 96M€
- Contrat départemental 2016/2029 – 10.4 M€
- Contrat Région 2016/2019 – 3.3M€

ROB 2023

Les subventions d'investissement (Page 40) :

Rappel des contrats pluriannuels :

- Le Contrat Communautaire Pluriannuel de Développement (CCPD) 2014/2023

- Le Contrat Départemental de Développement et d'Aménagement 2016/2019 :
exécuté dans son intégralité à hauteur de 10,4 M€.

- Le Contrat Régional d'Equilibre Territorial (CRET) 2018/2020 pour un montant de 3,3 M€.
Des justifications de dépenses peuvent être produites jusqu'en 2023.

ROB 2024

Le ROB 2024 présente en page 38 la répartition des financements, ci-après détaillé :

Partenaires institutionnel	Type contrat	Durée	Montant total du financement	Thématiques
Métropole	Contrat communautaire pluriannuel de développement (CCPD)	2014-2023 Avec une période de fin d'exécution de 2 ans, soit une fin d'exécution au 18/02/2025	Attribué : 96 215 948€ Réalisé 2014-2023 : 81 683 527 € Reste à réaliser 2024/2025 : 11 484 561 €	36 opérations retenues dans les thématiques suivantes : - Voirie et aménagement urbain - Equipements communaux - Réhabilitation patrimoine - Equipements sportifs - Aménagements paysagers - Equipements culturels - Eclairage public, réseaux secs et vidéo surveillance - Diagnostic / équipement énergétique - Accessibilité
Région	Contrat de centralité Région (CCR)	2023-2028	Attribué : 20 187 498 € Réalisé 2023 : 872 287 € Reste à réaliser 2024/2027 : 19 315 211 €	11 opérations retenues dans les thématiques suivantes : - Axe 2 - mobilités durables, infrastructures cyclables et piétonnes - Axe 3 - énergies renouvelables - Axe 4 - réhabilitation énergétique bâtiments publics et logements - Axe 5 - sobriété foncière et aménagement durable - Axe 6 - résilience du territoire et transition écologique
Région	Contrat régional d'équilibre des territoires (CRET)	2018-2020 Date de caducité : 23/04/2026	Attribué : 1 790 313 € Réalisé 2023 : 1 561 901 € Reste à réaliser 2024/2026 : 228 411 €	7 opérations retenues dans la thématique suivante : AXE 1 - Aménagement
Département	Contrat départemental pour la transition écologique (CDTE)	2025-2027	13 793 100 € Attribué le 13/12/2024	12 opérations retenues dans les thématiques suivantes : - Environnement et développement durable - Sport et jeunesse - Culture

PJ3 PPI

2018

PPI 2019 - 2023

	CP 2019		CP 2020		CP 2021		CP 2022-2023	
	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES
I - TOTAL ENTRETIEN & SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT	14 049 736	1 873 298	13 000 000	1 733 333	13 000 000	1 733 333	13 000 000	1 733 333
II - TOTAL OPERATIONS CONVENTIONNEES	2 300 000	208 333	5 300 000	2 146 667	2 500 000	-	4 000 000	-
III - TOTAL EQUIPEMENTS NOUVEAUX	11 610 123	5 574 275	10 589 070	4 232 190	6 920 199	850 000	17 145 501	-
IV - TOTAL INFRASTRUCTURES & PROGRAMMES DE RENOVATION	24 340 884	13 079 249	22 916 200	22 343 417	17 980 000	4 000 000	16 040 000	8 000 000
V - TOTAL EQUIPEMENTS STRUCTURANTS, SUBVENTIONS ET AUTRES	7 271 933	4 948 835	1 405 230	498 013	969 556	-	-	-
TOTAL GENERAL PPI	59 572 676	25 683 990	53 210 500	30 953 619	41 369 755	10 000 000	50 185 501	10 000 000
TOTAL GENERAL PPI Hors D/R TTMO Métropole et PAE	54 438 484	21 283 990	53 210 500	30 953 619	41 369 755	10 000 000	50 185 501	10 000 000
TOTAL GENERAL PPI >=2020 RESULTANT TRANSFERT DE COMPETENCE-->METROPOLE (Voirie, Eclairage Public....)			33 000 000	17 000 000	27 000 000	6 500 000	40 000 000	8 000 000

* Dont vente Collège Prêcheurs (10 M€)

ECHÉANCES CONTRATS FINANCIERS
METROPOLE (CCPD) : 2020
REGION (CRET) : 2020
DEPARTEMENT (CDDA) : 2019

PJ3 PPI

2019



PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS 2020 - 2024
- DOCUMENT DE TRAVAIL -

CP 2020		RECETTES	CP 2021		CP 2022		CP 2023-2024	
DEPENSES			DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES
BP	BS / Arbitrages							

Entretien et subventions d'équipement (globalisé)	17 304 320		2 307 243	13 000 000	1 733 333	13 000 000	1 733 333	13 000 000	1 733 333
--	------------	--	-----------	------------	-----------	------------	-----------	------------	-----------

Opérations annuelles (structurant)	7 348 549	400 000	4 003 556	2 309 556	1 000 000				
---	-----------	---------	-----------	-----------	-----------	--	--	--	--

Opérations pluri-annuelles	27 157 671	4 000 000	15 488 465	54 708 551	3 070 000	41 165 500	6 000 000		
-----------------------------------	------------	-----------	------------	------------	-----------	------------	-----------	--	--

Total Général	51 810 541	4 400 000	21 799 263	70 018 107	5 803 333	54 165 500	7 733 333	13 000 000	1 733 333
----------------------	------------	-----------	------------	------------	-----------	------------	-----------	------------	-----------

DGS	page 3	DGAS QUALITÉ DE VIE	page 7	DGST	page 9
DPT OPÉRATIONS JURIDIQUES C. & CSPC	page 3	DGAS FINANCE NUMÉRIQUE ET GESTION	page 8	DPT URBANISME ET AMÉNAGEMENT	page 10
DGAS CULTURE PATRIMOINE MUSÉES ET ATTRACTIVITÉ	page 4	DGAS RESSOURCES HUMAINES ET SERVICES AUX PUBLICS	page 8	DGSTA INFRASTRUCTURES & DÉPLACEMENTS	page 12
				DGSTA BÂTIMENTS & GRANDS ÉQUIPEMENTS	page 15

PJ3 PPI

2020



PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS 2021 - 2026
- DOCUMENT DE TRAVAIL -

DEPENSES					RECETTES				
CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	CP > 2025	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	CP > 2025

Entretien et subventions d'équipement (globalisé)									
	17 679 815								

Opérations annuelles (structurant)									
	9 912 978	11 550 000	2 327 288	1 800 000	400 000	7 437 536	7 462 500	141 750	

Opérations pluri-annuelles									
	29 454 456	52 625 438	30 488 584	11 241 200	10 334 000	12 170 436	11 984 351	2 673 837	754 167

Total Général									
	57 047 249	64 175 438	32 815 872	13 041 200	10 734 000	19 607 972	19 446 851	2 815 587	754 167

PJ3 PPI

2021

PROGRAMME PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENTS 2022-2026

ORDRE	DGAS	TYPE	'BS 2022	'RECETTES BS 2022	'DEPENSES CP 2022	'DEPENSES CP 2023	'DEPENSES CP 2024	'DEPENSES CP 2025-2026	'TOTAL DEPENSES 2022-2026	'RECETTES 2022-2026	'Autofinancement
1	DIRECTION GENERALE DES SERVICES	Globalisé		-	270 000	270 000	270 000	270 000	1 080 000	0	1 080 000
		PPI	500 000	-	2 500 000	3 000 000	3 000 000	3 600 000	12 600 000	6 000 000	6 600 000
Total DIRECTION GENERALE DES SERVICES			500 000	-	2 770 000	3 270 000	3 270 000	3 870 000	13 680 000	6 000 000	7 680 000
2	DGAS CULTURE PATRIMOINE MUSÉES ET ATTRACTIVITÉ	Globalisé		-	586 335	586 335	586 335	586 335	2 345 340	0	2 345 340
		PPI	400 000	-	4 380 774	14 410 476	12 676 317	26 308 273	58 175 840	16 729 806	41 446 035
Total DGAS CULTURE PATRIMOINE MUSÉES ET ATTRACTIVITÉ			400 000	-	4 967 109	14 996 811	13 262 652	26 894 608	60 521 180	16 729 806	43 791 375
3	DGAS ACTION PUBLIQUE ET SOCIALE	Globalisé		-	851 850	851 850	851 850	851 850	3 407 400	0	3 407 400
		PPI	270 000	-	170 000	6 888 500	5 468 500	4 843 500	17 640 500	1 472 834	16 167 666
Total DGAS ACTION PUBLIQUE ET SOCIALE			270 000	-	1 021 850	7 740 350	6 320 350	5 695 350	21 047 900	1 472 834	19 575 066
4	DGAS VIE CITOYENNE ET PROXIMITE	Globalisé		-	81 226	81 226	81 226	81 226	324 904	0	324 904
		PPI		-					0	0	-
Total DGAS VIE CITOYENNE ET PROXIMITE				-	81 226	81 226	81 226	81 226	324 904	0	324 904
5	DGST	Globalisé		-	2 292 500	2 292 500	2 292 500	2 292 500	9 170 000	0	9 170 000
		PPI		-					0	0	-
Total DGST				-	2 292 500	2 292 500	2 292 500	2 292 500	9 170 000	0	9 170 000
6	DGSTA AMÉNAGEMENT ET URBANISME	Globalisé		-	25 000	25 000	25 000	25 000	100 000	0	100 000
		PPI		-	7 035 600	5 077 340	8 869 300	10 218 241	31 200 481	2 945 000	28 255 481
Total DGSTA AMÉNAGEMENT ET URBANISME				-	7 060 600	5 102 340	8 894 300	10 243 241	31 300 481	2 945 000	28 355 481
7	DGSTA BÂTIMENTS & GRANDS ÉQUIPEMENTS	Globalisé		-	3 704 475	3 704 475	3 704 475	3 704 475	14 817 900	0	14 817 900
		PPI	900 000	-	7 604 843	12 740 000	16 307 000	26 140 000	63 691 843	5 671 784	58 020 059
Total DGSTA BÂTIMENTS & GRANDS ÉQUIPEMENTS			900 000	-	11 309 318	16 444 475	20 011 475	29 844 475	78 509 743	5 671 784	72 837 959
8	DGSTA INFRASTRUCTURES & DÉPLACEMENTS	Globalisé		-	4 661 817	4 661 817	4 661 817	4 661 817	18 647 268	3 289 563	15 357 706
		PPI	5 300 000	700 000	17 947 083	29 614 407	18 390 000	15 180 000	86 431 490	24 064 837	62 366 653
Total DGSTA INFRASTRUCTURES & DÉPLACEMENTS			5 300 000	700 000	22 608 900	34 276 224	23 051 817	19 841 817	105 078 758	27 354 400	77 724 359
9	DGAS RESSOURCES	Globalisé	200 000	-	1 769 500	1 769 500	1 769 500	1 769 500	7 278 000	1 699 690	5 578 310
		PPI		-	1 220 000	3 550 000	3 550 000	1 550 000	9 870 000	310 000	9 560 000
Total DGAS RESSOURCES			200 000	-	2 989 500	5 319 500	5 319 500	3 319 500	17 148 000	2 009 690	15 138 310
Total général			7 570 000	700 000	55 101 003	89 523 427	82 503 820	102 082 717	336 780 967	62 183 513	274 597 454

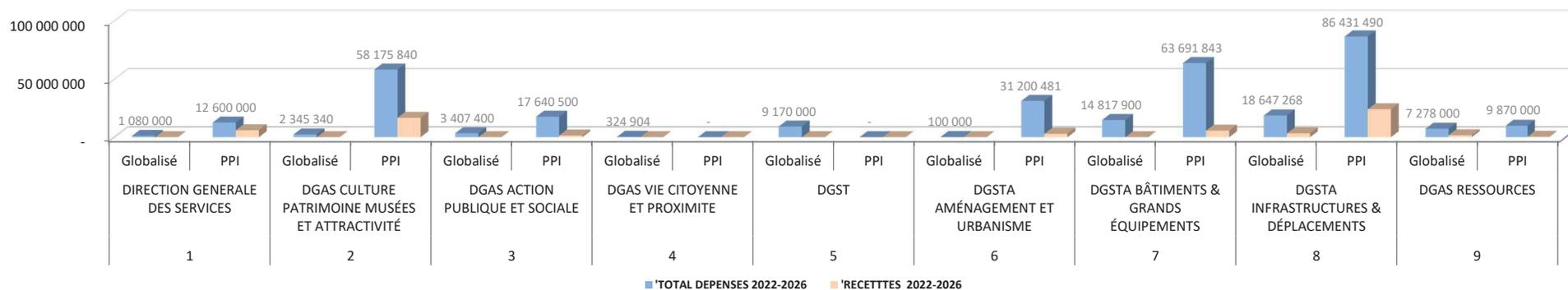
TYPE	' BS 2022	'RECETTES BS 2022	'DEPENSES CP 2022	'DEPENSES CP 2023	'DEPENSES CP 2024	'DEPENSES CP 2025-2026	'TOTAL DEPENSES 2022-2026	'RECETTES 2022-2026	'Autofinancement
Globalisé	200 000	-	14 242 703	14 242 703	14 242 703	14 242 703	57 170 812	4 989 253	52 181 560
PPI	7 370 000	700 000	40 858 300	75 280 724	68 261 117	87 840 014	279 610 155	57 194 261	222 415 895
Total général	7 570 000	700 000	55 101 003	89 523 427	82 503 820	102 082 717	336 780 967	62 183 513	274 597 454

22%

Dont conventions et TTMO

TYPE	' BS 2022	'RECETTES BS 2022	'DEPENSES CP 2022	'DEPENSES CP 2023	'DEPENSES CP 2024	'DEPENSES CP 2025-2026	TOTAL DEPENSES 2022-2026	'RECETTES 2022-2026	'Autofinancement
PPI	1 200 000	700 000	4 270 486	2 390 000			7 860 486	6 860 000	1 000 486

PROGRAMME PLURIANNUEL 2022 - 2026 / DGAS



PJ3 PPI

2022

PJ4

Extrait du rapport de la chambre régionale des comptes sur les années 2009-2014

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.

PJ5



...le rapport d'information flash

Les collaborateurs de cabinet en collectivités territoriales : Un rôle essentiel, des missions à clarifier

de M. Cédric VIAL, sénateur de la Savoie (*rattaché au groupe Les Républicains*)

et M. Jérôme DURAIN, sénateur de la Saône-et-Loire (*groupe Socialiste, Écologiste et Républicain*)

Le **métier des collaborateurs de cabinet, véritables « travailleurs de l'ombre »** et « *bras droits* » des élus, **est relativement méconnu**. Pourtant, quel que soit l'engagement politique des élus qui les emploient, ils exercent, aujourd'hui, des **fonctions décisives** dans la bonne marche des collectivités territoriales et des établissements publics intercommunaux. En effet, ils facilitent l'exercice du mandat de l'autorité politique territoriale, dans le respect des fonctions, elles-aussi essentielles, du Directeur général des services.

Pourtant, les missions du collaborateur de cabinet **ne sont précisément définies par aucun texte**. Or des questions importantes se posent : quel est le champ d'action d'un collaborateur de cabinet ? Comment qualifier les liens qu'il entretient avec l'autorité territoriale ? Quelle est la portée de l'autorité fonctionnelle que le directeur de cabinet exerce, en pratique, sur certains services de la collectivité ? Quel est l'intérêt pour la collectivité d'une telle autorité et quelle articulation avec les fonctions du Directeur général des services ? Enfin, existe-t-il des critères clairs et précis permettant de distinguer les emplois de cabinet des emplois administratifs permanents ?

D'autres interrogations concernent les **effectifs des cabinets**. En effet, si le rôle des collaborateurs de cabinet en collectivité est **peu défini par les textes**, les règles sont, en revanche, précises en matière d'effectif autorisé au sein des cabinets des exécutifs territoriaux. Ainsi, en application du décret du 16 décembre 1987, le nombre des collaborateurs est **plafonné**, en fonction de la **taille** de la collectivité. Ce plafond est-il adapté ? Soulève-t-il des difficultés théoriques et pratiques ?

Adopté le 25 juin 2024, le rapport formule **5 recommandations** visant à **clarifier et sécuriser le rôle et les missions essentielles** des collaborateurs de cabinet.

1. LE MÉTIER DE COLLABORATEURS DE CABINET EN COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN RÔLE ESSENTIEL DONT LES MISSIONS NE SONT DÉFINIES PAR AUCUN TEXTE

A. Un lien très étroit avec l'autorité territoriale

- Les collaborateurs de cabinet jouent un rôle méconnu mais essentiel auprès des exécutifs locaux. Ils **assistent, accompagnent, conseillent, relaient et représentent** l'autorité politique territoriale.

Par ailleurs, ils :

- participent à l'élaboration de la **stratégie** de la collectivité ;
- veillent à la **déclinaison** et à la **mise en œuvre** de cette stratégie ;
- concourent à la **promotion** de la collectivité et de son action.



Le **législateur** mentionne uniquement les liens de subordination unissant le collaborateur de cabinet et l'autorité territoriale :

- l'autorité territoriale peut recruter librement un collaborateur et mettre fin à son contrat ;
- le collaborateur de cabinet ne rend compte qu'à son autorité territoriale.



Le **pouvoir réglementaire** pose un cadre général sans définir précisément les missions d'un collaborateur de cabinet :

- la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine ses fonctions, ses missions et sa rémunération.



La **jurisprudence** a précisé les critères d'identification d'un emploi de cabinet :

- un engagement personnel et déclaré au service des principes guidant l'action politique de l'autorité ;
- une participation directe ou indirecte à l'action politique de l'élu ;
- un rapport de confiance particulièrement étroit.

B. Une distinction avec les emplois permanents de la collectivité



Un collaborateur de cabinet se distingue par le **caractère temporaire** de son emploi. Recruté pour accompagner la mandature d'un élu, **il voit ses fonctions s'achever en même temps que le mandat de son autorité politique territoriale.**

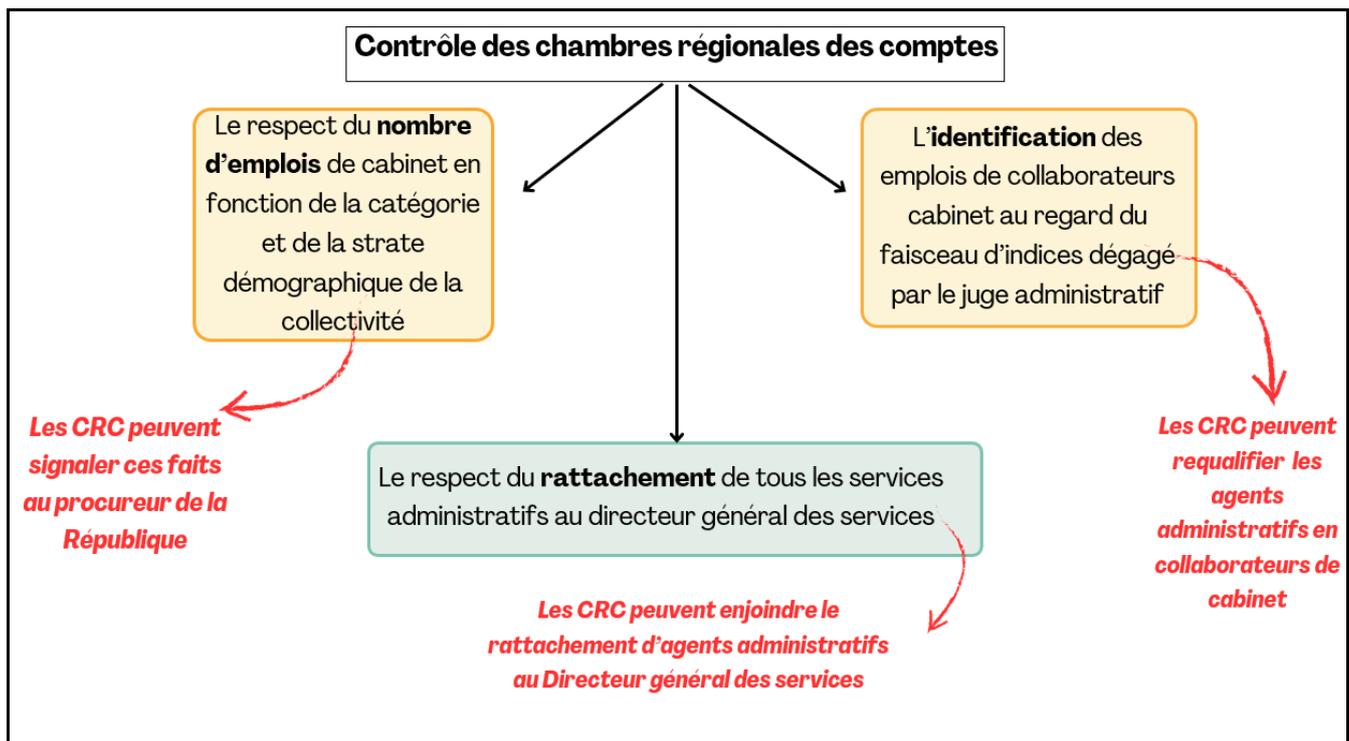
Un collaborateur de cabinet ne peut donc pas être affecté à un emploi permanent.

2. LES CONSÉQUENCES D'UNE REQUALIFICATION D'EMPLOIS ADMINISTRATIFS EN EMPLOIS DE CABINET OU RÉCIPROQUEMENT

A. L'office du juge administratif

Le juge administratif peut annuler une **délibération** d'une collectivité soumettant certains emplois au statut des emplois du cabinet, s'il s'avère que ces emplois relèvent d'un poste administratif permanent.

B. Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes (CRC)



⇒ de **nombreux acteurs locaux** ressentent, depuis un certain temps, une **attention croissante des CRC sur ces questions**, certains évoquant même un « *changement de doctrine* » des CRC, quoique non objectivable.

C. Le risque de qualification pénale de « détournement de fonds publics »



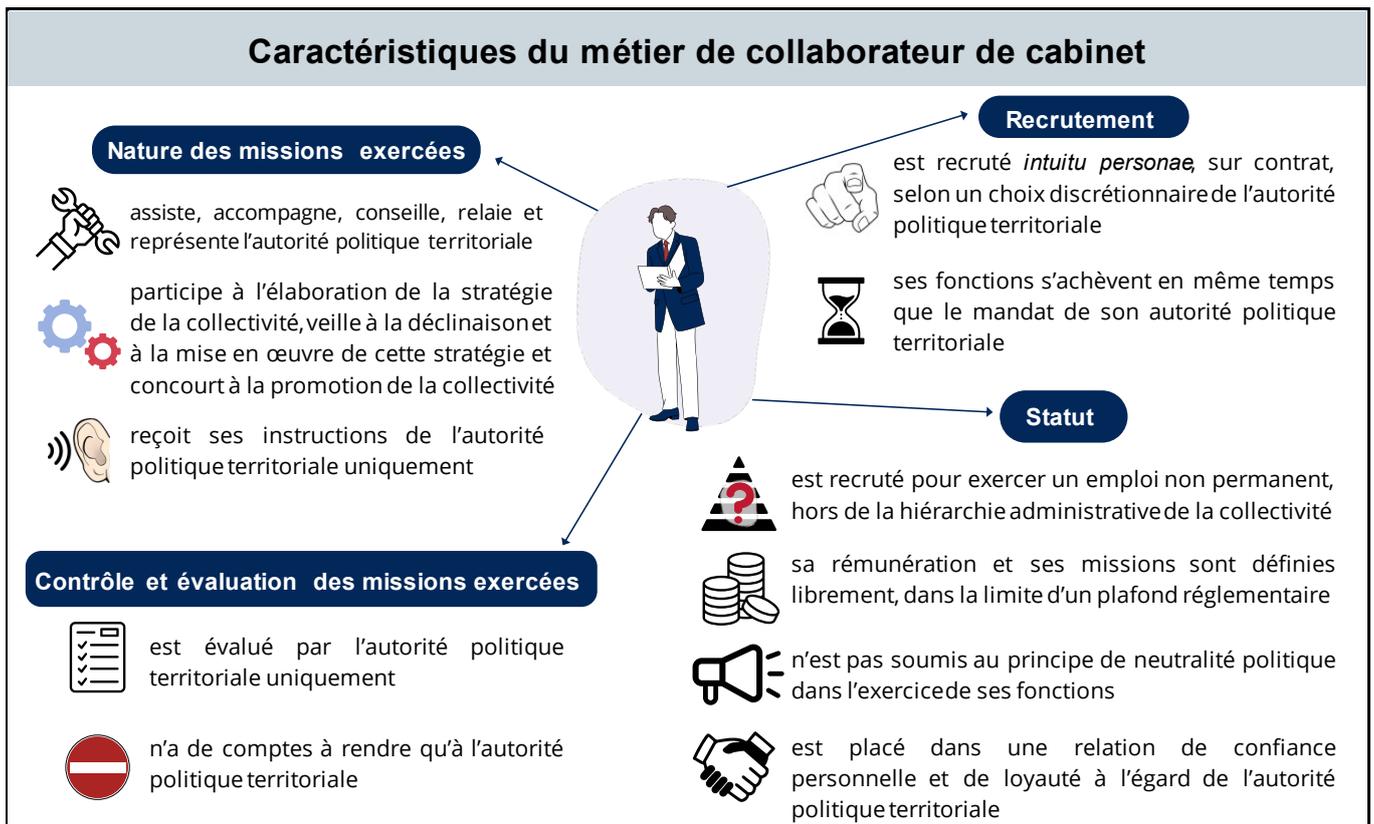
Le code pénal ne prévoit pas d'infraction spécifique sanctionnant le non-respect du nombre maximum d'emplois de cabinet. Le 29 mars 2023, le tribunal correctionnel de Paris a condamné un élu et un directeur de cabinet pour **détournement de fonds publics**.

D. Un faisceau d'indices pour distinguer les emplois administratifs des emplois de cabinet

La juridiction répressive a retenu **trois critères cumulatifs** pour tracer la frontière entre emplois administratifs permanents et emplois de cabinet :

- Qui **recrute** ces agents ?
- Quelle est la **nature** (politique ou administrative) des travaux qu'ils exécutent et, en cas de nature hybride, quels sont les **temps** qu'ils consacrent à ces deux types de travaux ?
- Qui **contrôle** leur travail et qui les **évalue** ?

Le rapport **rassemble, dans un souci d'intelligibilité et d'accessibilité, les dix caractéristiques principales du métier de collaborateur de cabinet**, telles qu'elles ressortent des textes et de la jurisprudence. Étonnamment, ce travail « *pédagogique* » de recensement n'avait jamais été réalisé.



3. LES 5 RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION n°1 : Consacrer dans la loi les missions essentielles du collaborateur de cabinet

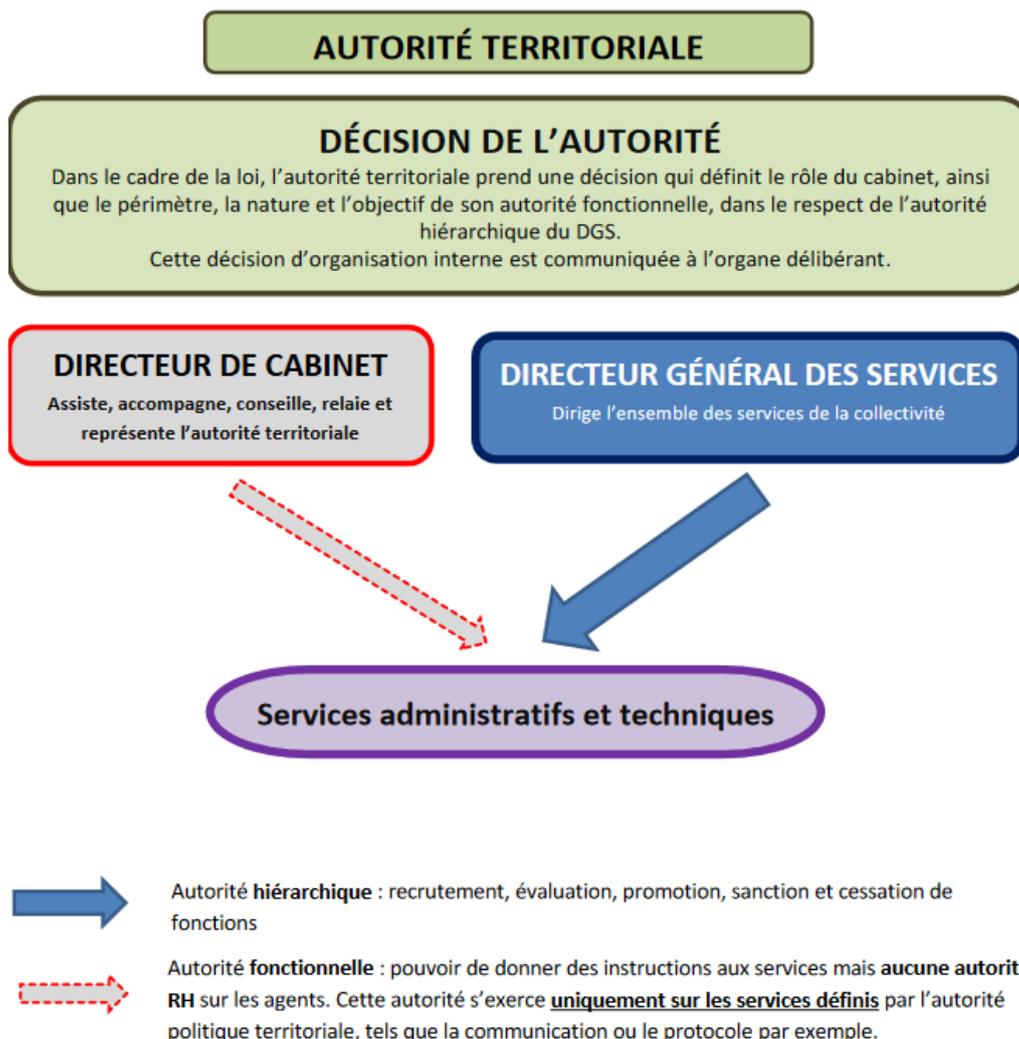
La mission recommande de clarifier dans la loi les **missions générales** dévolues au collaborateur de cabinet et son lien étroit avec le chef de l'exécutif : le collaborateur de cabinet **assiste, accompagne, conseille, relaie et représente** l'autorité politique territoriale. Par ailleurs, il participe à l'élaboration de la **stratégie** de la collectivité, veille à la **déclinaison** et à la **mise en œuvre** de cette stratégie et concourt à la **promotion** de la collectivité et de son action.

RECOMMANDATION n°2 : Consacrer la possibilité d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur certains services

- Les directeurs de cabinet peuvent être amenés à **exercer une autorité fonctionnelle** sur les services, comme c'est déjà fréquemment le cas pour la communication et le protocole. Le ministère de l'Intérieur a reconnu cette pratique dans une réponse à un sénateur le 24 janvier 2024.
- Cette pratique **se justifie par la nécessité de garantir** une plus **grande réactivité** et davantage **d'efficacité et de fluidité** dans la chaîne de décision.

Cette pratique n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïté. C'est pourquoi la mission recommande de :

- **reconnaître dans la loi que les directeurs de cabinet peuvent exercer une autorité fonctionnelle directe sur certains services, dans le respect de l'autorité hiérarchique du DGS sur les agents.** Il ne paraît pas opportun d'exclure, *a priori*, tel ou tel service de l'exercice de cette autorité fonctionnelle ponctuelle, dans la mesure où elle résulte des choix politiques et des circonstances locales ;
- **renvoyer à l'autorité politique territoriale** le soin de définir le périmètre et l'objectif de l'autorité fonctionnelle, propre à l'organisation interne de chaque collectivité. Cette consécration législative permettrait de conférer une **base légale solide** à cette pratique.



RECOMMANDATION n°3 : Repenser l'accompagnement, technique ou politique, des membres de l'exécutif des plus grandes collectivités

Les membres de l'exécutif des grandes collectivités (régions, départements et communes d'une certaine taille) ainsi que ceux des grandes intercommunalités **jouent un rôle politique important**. Il paraît donc légitime qu'ils soient **accompagnés** dans l'exercice de leurs fonctions.

La question se pose notamment **pour les vice-présidents de régions**, compte tenu de la taille des grandes régions, de l'envergure des délégations que certains vice-présidents reçoivent du président, des montants financiers en cause et de leur niveau de responsabilité. En pratique, certains vice-présidents de région sont épaulés par des **chargés de mission** issus des services ou par des **collaborateurs de groupes d'élu**.

Toutefois, aucun texte ne semble permettre expressément de doter les vice-présidents ou adjoints des plus grandes collectivités de **collaborateurs de cabinet dédiés**, alors que le décret précité de 1987 **prévoit, lui**, que le président du conseil régional **peut mettre à la disposition** du président du conseil économique, social et environnemental régional **un ou plusieurs collaborateurs de son cabinet**.

La mission recommande donc de clarifier la situation afin de **repenser l'accompagnement, technique ou politique, des membres de l'exécutif des plus grandes collectivités**.

RECOMMANDATION n°4 : Remédier à l'impossibilité actuelle de pourvoir au remplacement d'un collaborateur durablement absent

- Les plafonds du décret précité de 1987 ne permettent pas **l'ouverture d'un poste supplémentaire** pour réaliser la mission en lieu et place du collaborateur absent pour cause de congé (maternité, parental, maladie...).
- Ainsi, en cas de plafond atteint, la collectivité **n'a pas la possibilité de recruter un collaborateur de cabinet supplémentaire** pendant la durée d'indisponibilité de l'agent concerné, alors qu'elle peut procéder à un tel remplacement pour un emploi permanent. Pourtant, cette indisponibilité peut **durer parfois des années**, dans le cas, par exemple, d'un congé maternité suivi d'un congé parental pour plusieurs enfants.

Ainsi, la délégation recommande **d'assouplir** sur ce point le plafond des collaborateurs de cabinet.

RECOMMANDATION n°5 : Sécuriser l'organisation et la gestion des cabinets mutualisés

Dans sa rédaction actuelle, **le décret précité de 1987 ne prévoit pas le cas d'un cabinet mutualisé entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. Cette mutualisation peut pourtant, dans certaines circonstances et selon les volontés politiques locales, présenter un intérêt **certain** et **contribuer à l'efficacité de l'action publique locale**.

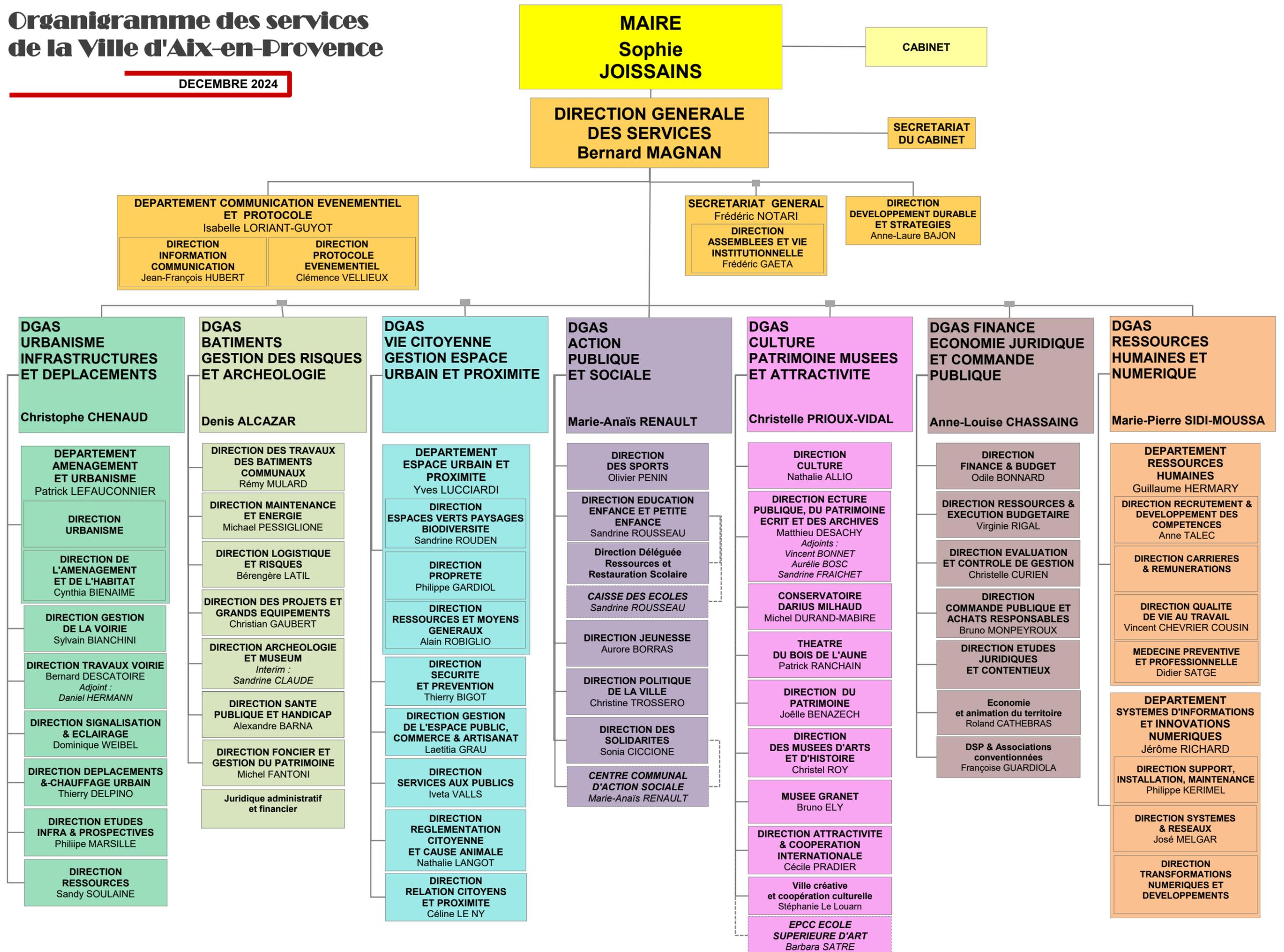
La mission invite ainsi le pouvoir réglementaire à assouplir **le décret précité de 1987** en permettant **un cumul des deux plafonds d'emplois**, étant précisé qu'il appartiendrait naturellement à la commune et à son EPCI de **définir, par convention, les règles de fonctionnement** ainsi que la **répartition** des postes de cabinet entre la commune et son EPCI.

LA PRÉSIDENTE	LES RAPPORTEURS	
 <p data-bbox="300 528 517 562"><u><i>Françoise GATEL</i></u></p> <p data-bbox="240 580 576 680"><i>Présidente de la Délégation Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Union centriste)</i></p>	 <p data-bbox="738 535 873 568"><u><i>Cédric Vial</i></u></p> <p data-bbox="679 586 967 651"><i>Sénateur de la Savoie (Ratt. Les Républicains)</i></p>	 <p data-bbox="1187 544 1369 577"><u><i>Jérôme Durain</i></u></p> <p data-bbox="1077 595 1437 696"><i>Sénateur de la Saône-et-Loire (Socialiste, Écologiste et Républicain)</i></p>
<p data-bbox="438 730 1262 763">Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :</p> <p data-bbox="501 768 1200 801">http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html</p> <p data-bbox="724 837 975 871"><i>Lien vers le rapport :</i></p> <p data-bbox="491 875 1209 909">https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-704-notice.html</p>		

PJ6

Organigramme des services de la Ville d'Aix-en-Provence

DECEMBRE 2024



PJ7



COMITÉ SOCIAL TERRITORIAL

DGA RESSOURCES HUMAINES ET NUMERIQUE
DEPARTEMENT RESSOURCES HUMAINES
Direction Qualité de Vie au Travail
Dialogue Social & Organisation du Temps de travail

27 NOVEMBRE 2024

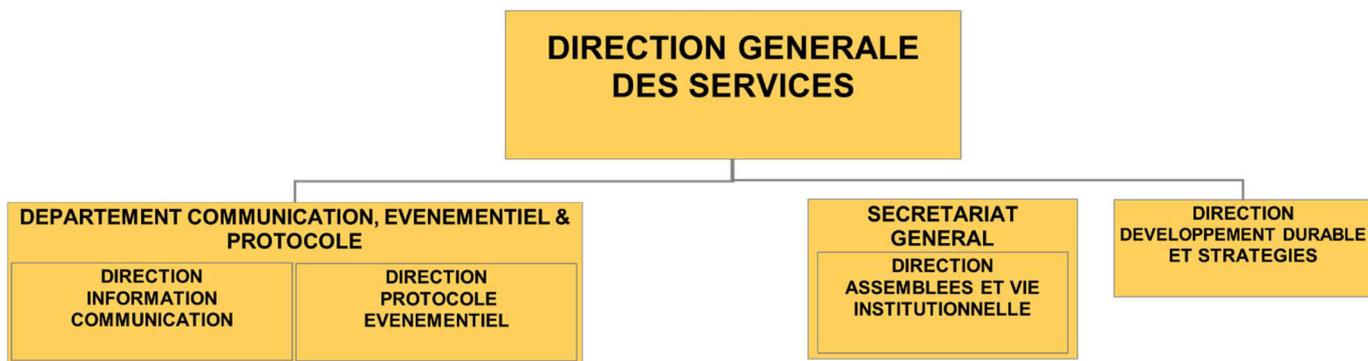
QUESTION N°5 : Organisation de la Direction Générale des Services

Pour vote

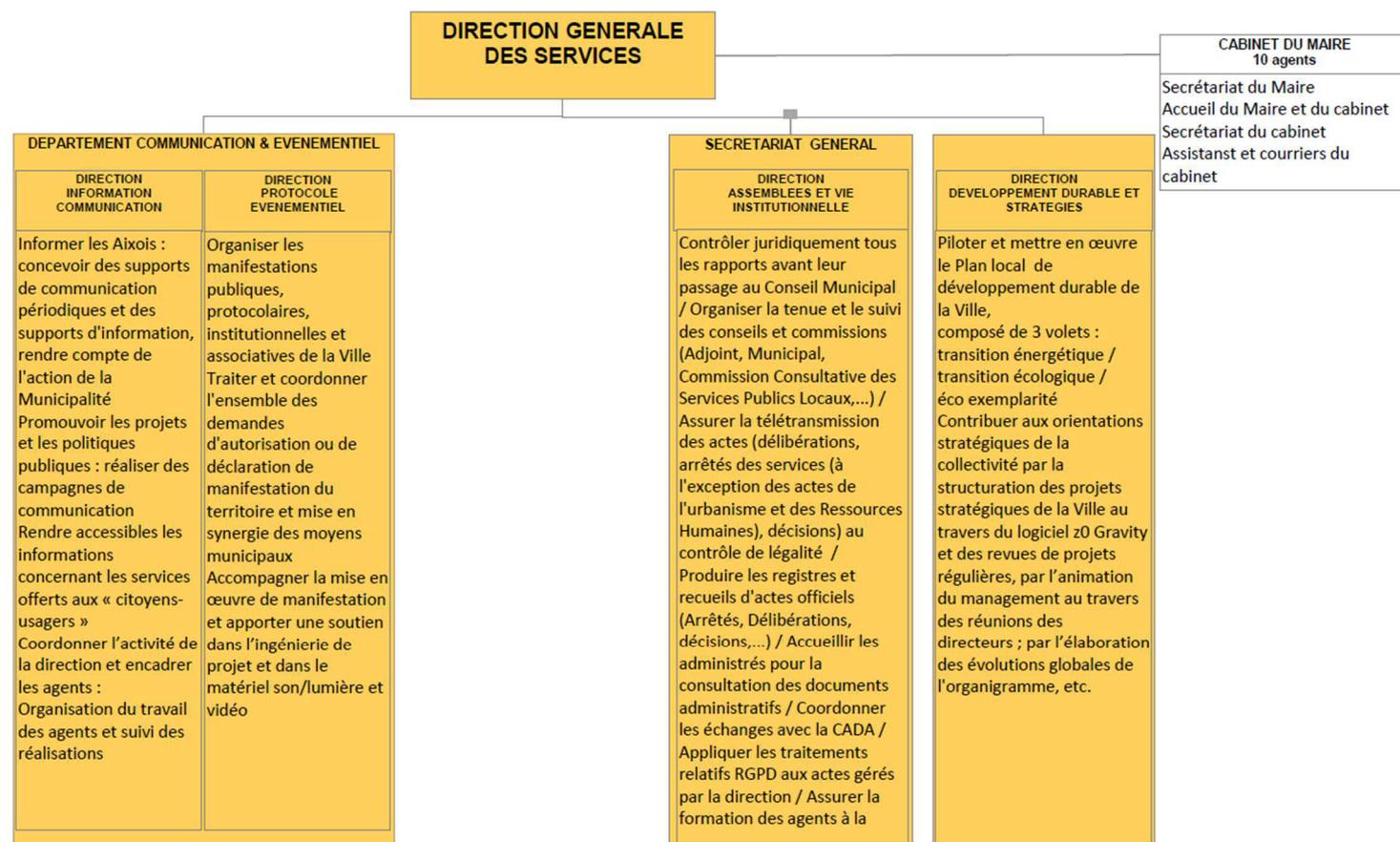
Il est proposé de formaliser dans l'organigramme le rattachement des différentes fonctions administratives auprès de la direction générale des services, à travers quatre pôles, sans modification de leurs missions :

- Pôle Secrétariat du maire ;
- Pôle Accueil ;
- Pôle Secrétariat du cabinet ;
- Pôle Assistant et Courrier.

Organigramme actuel



Organigramme cible



Cette organisation prendra effet le 1^{er} décembre 2024.

PJ8



Axes stratégiques
en matière de Politique
des Ressources Humaines :



Les Lignes directrices de gestion

2021-2026



CONTEXTE

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la Fonction Publique prévoit que toutes les collectivités territoriales définissent des lignes directrices de gestion.

Les lignes directrices de gestion sont prévues à l'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et leurs modalités de mise en œuvre sont définies par le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019.

Elles visent à élaborer une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, en fonction des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences de la collectivité.

Les principaux objectifs sont les suivants :

- fixer les orientations générales en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
- favoriser la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents municipaux
- déterminer les grands principes qui régissent la politique de promotion et de valorisation des parcours professionnels
- renforcer l'égalité professionnelle
- structurer les outils et les leviers managériaux qui contribueront à renforcer l'efficacité, l'agilité et la réactivité de l'organisation

Ce document a pour vocation à être communiqué à l'ensemble des agents de la collectivité.

L'Autorité territoriale est chargée de la mise en œuvre de ces lignes directrices de gestion « sans préjudice de son pouvoir d'appréciation » en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général.

Les cadres des services Ressources Humaines ont été mobilisés sur l'élaboration de ce document. Certaines thématiques nécessitaient de s'appuyer sur l'expertise et la spécificité des directions opérationnelles. Certains contributeurs ont donc été associés via des groupes travail de manière à mieux partager le diagnostic et identifier collectivement des axes d'amélioration.

Les représentants du personnel ont été associés sur ces différentes thématiques.

SOMMAIRE

CONTEXTE	2
SOMMAIRE	3
I – DIAGNOSTIC	4
1- EFFECTIFS	4
2- DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES ET VALORISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS	8
3- CONDITIONS DE TRAVAIL	12
II –STRATEGIE PLURIANNUELLE DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES	17
1- ENJEUX	17
2- METHODE	20
3- MOYENS A METTRE EN ŒUVRE	22
III – DECLINAISON OPERATIONNELLE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION	25
1- AXE I – MOBILITE, EVOLUTION PROFESSIONNELLE, FORMATION ET GPEEC	25
2- AXE II - PROMOTION ET VALORISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS	28
3- AXE III - ACTIONS EN FAVEUR DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE	32
DATE D'EFFET ET DUREE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION	35

I – DIAGNOSTIC

1- EFFECTIFS

REPARTITION

Effectifs titulaires et contractuels sur emploi permanent (données issues des bilans sociaux)

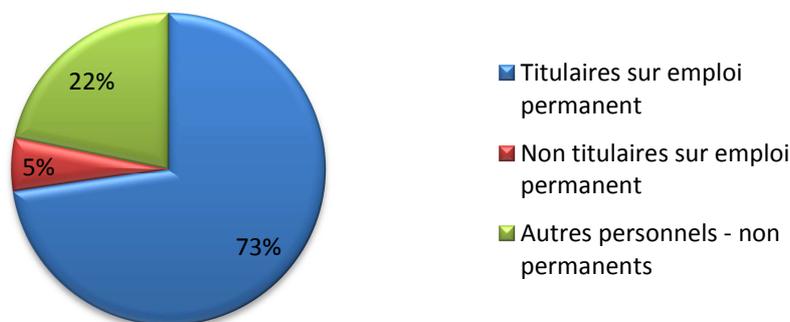
Année 2019	Année 2017	Année 2015	Année 2013
2 199	2 309	2 203	2 167

Les effectifs sur emploi permanent sont stables depuis plusieurs années. Les évolutions à la hausse ou à la baisse sont notamment liées à certains transferts de compétences :

- Transfert en 2 temps, vers l'École Supérieure d'Arts en 2013 et 2017 ;
- Intégration du théâtre du Bois de l'Aune au 01/08/2015 puis du musée Granet au 01/01/2016 ;
- Départ vers la Métropole Aix Marseille Provence des activités liées aux compétences eau/assainissement et aménagement/planification au 01/01/2019.

Répartition des effectifs par statut

2019



Les fonctionnaires représentent 73 % des agents de la Ville tous statuts confondus ; la part des contractuels tend à augmenter et notamment des contractuels permanents.

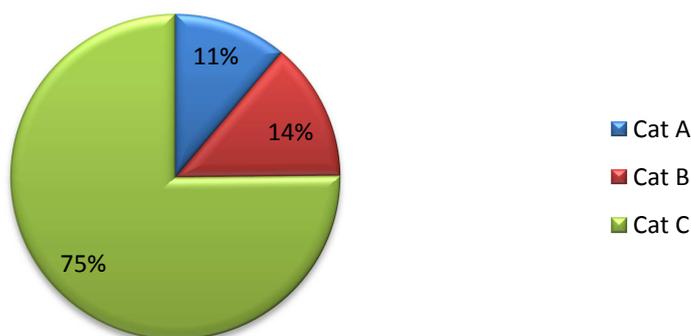
47% des contractuels permanents sont sur des emplois de catégorie A ou B ; 13% sont en CDI.

Les contractuels non permanents (accroissement temporaire d'activité ou besoin saisonnier) représentent 4 % de l'effectif total de la Ville d'Aix-en-Provence. Ils constituent un véritable soutien pour l'activité des services et permettent un maintien de la qualité du service public (ouverture des salles d'exposition par exemple, surveillance des enfants dans les écoles...).

Répartition des effectifs par catégorie, filière et tranches d'âge

En 2019, la catégorie C représente 75% des effectifs permanents, la catégorie B 13% et la catégorie A 11% ; cette répartition est identique aux années précédentes et suit les données nationales établies pour la Fonction Publique Territoriale.

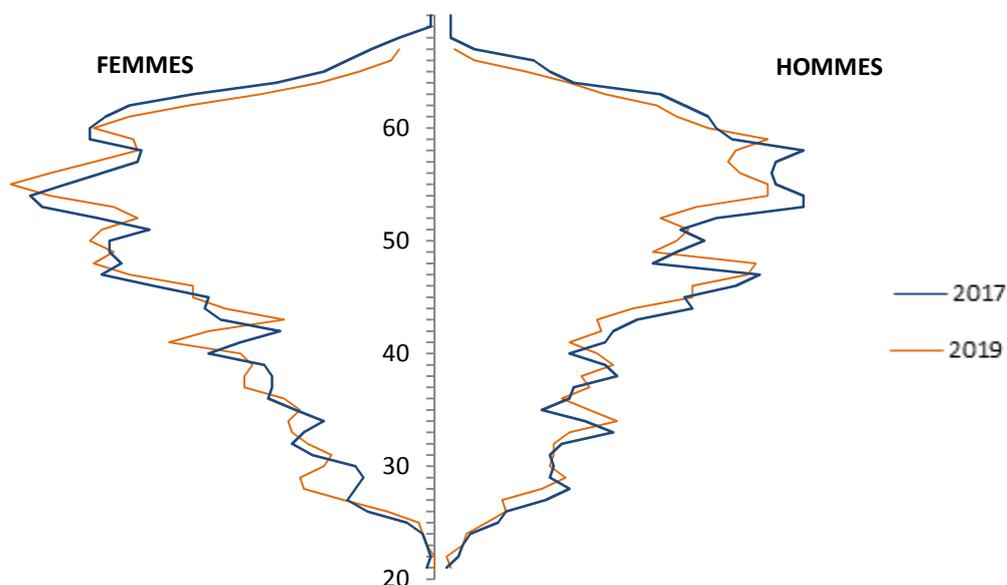
Répartition par Catégorie des emplois permanents au 31/12/2019



Répartition des catégories d'emploi au sein des filières



**Pyramide des âges des effectifs permanents au
31/12/2017 et 31/12/2019**



L'âge moyen des agents sur emploi permanent de la Ville d'Aix-en-Provence établi au 31/12/2019 est de 48,2 ans pour un âge médian de 49,8 ans

<i>Répartition des effectifs permanents par catégorie et tranche d'âge</i>	2017			2019		
	< 30 ans	30 à 49 ans	50 ans et plus	< 30 ans	30 à 49 ans	50 ans et plus
Cat. A	0%	58%	42%	0,8%	48,2%	51,0%
Cat. B	7%	50%	43%	6,3%	41,9%	51,8%
Cat. C	8%	48%	45%	7,0%	44,2%	48,8%
Toutes catégories	7%	49%	44%	6,2%	44,3%	49,4%

MOUVEMENTS

104 arrivées d'agents sur emploi permanent ont été enregistrées pour l'année 2019, contre 143 départs.

Les arrivées

	Titulaire	Contractuel	Total
Recrutement externe (<i>mutation, détachement, contrat</i>)	19	33	52
Recrutement interne (<i>mise en stage directe, nomination concours</i>)	27	15	42
Réintégration (<i>retour de disponibilité, de congé parental</i>)	10		10
Total	56	48	104

La Ville est engagée depuis de nombreuses années dans une démarche d'intégration des contractuels non permanents via un parcours permettant l'accès à un emploi permanent et des campagnes de mise en stage directe en catégorie C sont menées chaque année.

69 personnes ont été concernées par ces dispositifs au cours de l'année 2019 :

- 27 mises en stage de contractuels non permanents,
- 27 mises en stage de contractuels permanents ;
- 15 passages en contrat permanent ;

Les secteurs des écoles et du nettoyage restent ceux qui ont bénéficié du plus grand nombre d'intégrations.

La Ville d'Aix en Provence permet par ailleurs aux agents titulaires de changer de poste de travail et/ou de service. La mobilité interne est ouverte à tous les agents titulaires dans le respect des règles statutaires avec pour objectif de rechercher l'adéquation entre le grade détenu, les compétences de l'agent et les besoins du poste vacant.

Au titre de l'année 2019, 110 postes ont été diffusés en mobilité interne et 99 agents ont fait l'objet d'une mobilité interne.

Les départs

	Titulaire	Contractuel	Total
Départ définitif	111	9	120
<i>dont retraites</i>	69	1	70
<i>dont mutations, détachements</i>	18		18
Départ non définitif	23		23
<i>dont disponibilités pour convenance personnelle</i>	7		7
Total	134	9	143

Presque 1 départ sur 2 est un départ à la retraite. En moyenne, en 2019, les agents de la Ville sont partis à la retraite à 63 ans.

MASSE SALARIALE

Depuis 2018, la Ville est engagée pour une durée de 3 ans par le Pacte Financier à respecter sous peine de sanctions financières, une évolution des dépenses de fonctionnement d'un maximum de 1,05% inflation comprise. La maîtrise de la masse salariale qui représente en 2019 plus de 59% des dépenses de fonctionnement de la Ville reste dans ce cadre un objectif prioritaire.

	2015	2016	2017	2018	2019
Evolution de la Masse salariale	98 437 708	101 725 056	104 369 999	104 640 829	103 415 558
Transferts ayant un impact sur la masse salariale	+ 14 agents Théâtre du Bois de l'Aune / Complexe animalier	+ 63 agents Musée Granet	- 9 agents EPCC Ecole Art	- 1 agent Métropole	-9 agents Métropole (Planification Urbaine)
Evolution du point d'indice	-	0.6%	0.6%	-	-
Nombre heures supplémentaires	83 900 h	80 686 h	80 539 h	74 098 h	69 088 h

Engagé depuis plusieurs années, le processus d'optimisation de la masse salariale s'est organisé autour de trois axes : des économies liées à l'organisation des services (mutualisation d'activité, étude d'externalisation de certaines activités de services publics, réorganisations de services et de directions...), des pistes d'économies dans l'organisation du travail notamment sur le temps de travail (passage à la durée légale de 1 607 h, réorganisation d'amplitude horaire dans certains services) et une gestion budgétaire rigoureuse. Cela se traduit notamment par des enveloppes d'heures supplémentaires, une mise en place pluriannuelle du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) sur 3 ans à compte de fin 2018, une validation collective du plan de recrutement annuel...

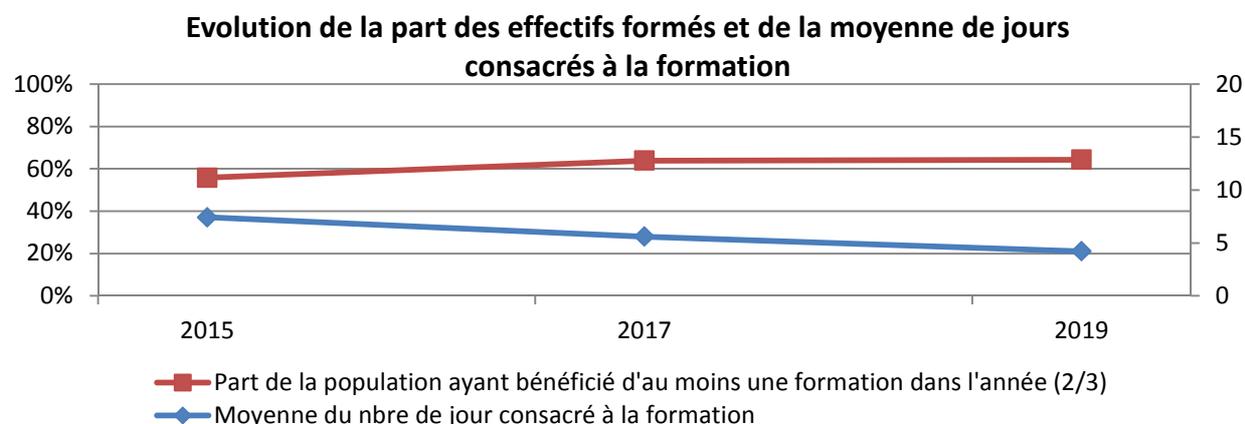
2- DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES ET VALORISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

FORMATION

En 2019, 1 415 agents ont pu bénéficier d'au moins 1 formation, le nombre de jours de formations suivies par les agents s'élevant à 5 954.

Plus de 64% des agents sur emploi permanent ont bénéficié d'au moins une formation dans l'année. La moyenne du nombre de jours / agent consacrés à la formation est de 4,21.

Le coût des actions de formation s'élève à 698 721€ dont 485 580€ au titre de la cotisation obligatoire du CNFPT.



OUTILS DE GPEEC

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est une gestion anticipative et prospective des ressources humaines, en fonction des contraintes de l'environnement et des choix stratégiques de la collectivité. Il s'agit d'une démarche permettant de répondre à une question majeure : « comment s'assurer d'avoir les bonnes compétences au bon endroit et au bon moment pour mettre en œuvre les politiques publiques au service des usagers ? »

Elle s'appuie sur les services ressources humaines et sur l'ensemble des managers grâce à leur proximité avec les équipes, leur connaissance des métiers et leurs évolutions. Les outils mis en place à la Ville pour contribuer à cette politique de GPEEC sont les suivants :

La gestion des postes

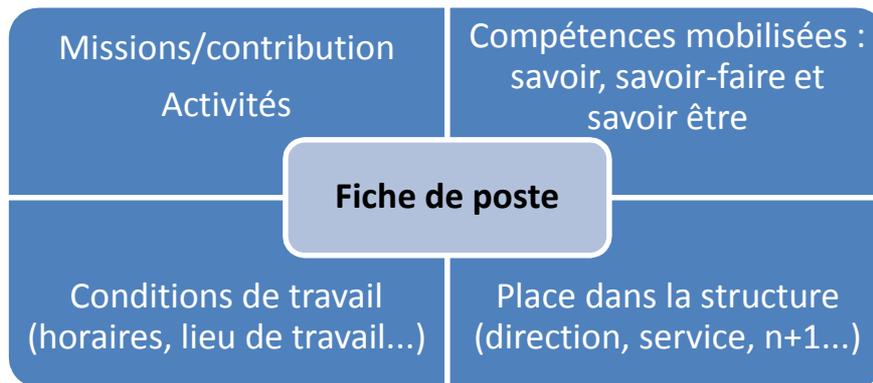
Chaque poste de travail est identifié dans le SIRH (Système d'Information Ressources Humaines) par un numéro et un intitulé issu du répertoire des emplois. Le contenu des activités et tâches est quant à lui décrit dans la fiche de poste.

Ce système permet :

- De suivre au niveau individuel, les affectations des agents et au niveau macro, l'affectation des ressources sur les emplois dont chaque service a besoin pour assurer ses missions;
- d'assurer la traçabilité au niveau du SIRH des postes et de ses occupants au fil des réorganisations et évolutions ;
- d'avoir une bonne lisibilité des emplois occupés et des effectifs.

Une commission de gestion de postes, composée de l'ensemble de la Direction Générale, se réunit annuellement pour se prononcer sur le devenir de certains emplois, sur la base des éléments quantitatifs et qualitatifs analysés par les services des ressources humaines et les directions opérationnelles. L'objectif est de donner une feuille de route en termes de recrutement en anticipant les évolutions (départ, évolutions métier, réorganisation...).

La fiche de poste



Outil incontournable de la démarche GPEEC et de la G.R.H. en général, les fiches de poste ont été mises en place en 2004 et intégrées au SIRH (Système d'Information Ressources Humaines) en 2011.

La **fiche de poste** est l'outil privilégié pour la gestion des emplois et des compétences ; elle s'articule au **répertoire des emplois** qui a été ré actualisé et complété avec les éléments financiers à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP en 2018. Ce document présente l'ensemble des emplois existant au sein des différents services de la ville, regroupés par métiers et familles professionnelles. A la base du système de cotation des postes mis en place pour le RIFSEEP, il permet à chacun d'identifier sa position dans la structure, son rôle et son niveau de contribution.

Le CREP (Compte-Rendu d'Entretien Professionnel)

L'entretien d'évaluation annuelle est instauré depuis de nombreuses années ; il est dématérialisé depuis 2017 pour l'ensemble des services. Chaque encadrant complète via une interface du SIRH les différentes rubriques du compte-rendu.

L'entretien annuel constitue un moment important à la fois pour l'agent qui peut exprimer ses attentes, ses réussites et ses difficultés mais aussi pour le manager qui fait le bilan de l'année écoulée, vérifie l'atteinte des objectifs assignés, identifie les points forts et les faiblesses des agents. C'est aussi un outil très utile pour les Ressources humaines pour récupérer des informations d'ordre individuel sur les souhaits d'évolution professionnelle, de formation et les projets de l'agent notamment.

Le PEPS (Projet d'Evolution Professionnel Spécifique)

La Ville d'Aix en Provence incite les agents à être acteur de leur parcours professionnel. Au moyen de la conclusion d'un projet d'évolution professionnelle spécifique (PEPS), la Collectivité est informée des intentions d'évolution des agents souhaitant présenter un concours ou un examen professionnel (avec ou sans préparation). L'objectif est de contractualiser les modalités de ce souhait d'évolution de carrière dont l'intérêt est double. D'une part, pour l'agent il s'agit de connaître l'avis de la collectivité sur sa demande de nomination en cas de réussite et d'autre part pour la collectivité de mieux anticiper les nominations dans le respect des besoins des services.

La nomination peut être assortie d'un changement de poste ce qui dans ce cas donnera lieu à un entretien, visant à faire un point sur le projet professionnel de l'agent, par le service mobilité interne et formation.

Au titre de l'année 2019, 113 PEPS ont été remis, 40 demandes ont été renvoyées par les agents, étant entendu que chaque projet donne lieu à la formalisation d'un document. Le traitement de ces informations est l'occasion pour les services RH de conseiller les agents dans leur démarche d'évolution et de les orienter au mieux.

PROMOTION ET PARCOURS PROFESSIONNELS

La politique de promotion à la Ville s'articule à ce jour autour de plusieurs principes qui tendent à valoriser les parcours professionnels des agents.

Une incitation aux concours et examens professionnels :

- Un soutien actif aux agents qui souhaitent présenter des concours et examens professionnels en leur permettant de bénéficier de préparations. Au titre de l'année 2019, 165 agents ont pu bénéficier de préparation aux concours. Il est à noter que certaines préparations peuvent s'étaler sur 2 ans.

- Une nomination prioritaire des réussites aux concours : ainsi, les agents dont le grade cible correspond au poste de travail qu'ils occupent sont nommés dans l'année dans la mesure où l'avis de la hiérarchie, systématiquement sollicité, est favorable. La réussite du concours est l'occasion de se réinterroger sur le périmètre du poste.

Les agents dont le poste de travail n'est pas en adéquation avec le concours ou l'examen professionnel réussi ou dont l'évolution de périmètre ne correspond pas à un besoin de la collectivité, sont reçus par le service mobilité interne et formation afin d'envisager avec eux une mobilité interne, sur un poste correspondant aux besoins de la Collectivité.

Sur les 19 agents ayant réussi un concours au titre de l'année 2019, 13 ont été nommés la même année. Six lauréats de 2019 ont été nommés au titre de l'année 2020. Par ailleurs, plus des 2/3 des agents lauréats d'un examen professionnel sont nommés dans les 2 ans qui suivent leur réussite.

Une politique d'avancement de grade et de promotion interne :

Alors que près des 2/3 des agents titulaires remplissent chaque année les conditions statutaires pour être éligibles à un avancement de grade ou une promotion interne, seule la moitié des postes peuvent être ouverts à la promotion pour des questions règlementaires essentiellement. Par ailleurs, les contraintes budgétaires nécessitent de contenir l'indicateur de Glissement Vieillesse Technicité (GVT – évolution structurelle de la masse salariale) en deçà de 1% afin de maîtriser l'augmentation mécanique de la masse salariale.

Sur la base de ces contraintes, il s'agit de faire des choix qui sont régulièrement source d'insatisfaction parmi les agents, en répondant à des critères de gestion de déroulement de carrières cohérents. A titre indicatif, en 2019, pour 1 250 agents éligibles, la Ville a procédé à 158 nominations.

3- CONDITIONS DE TRAVAIL

ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Un nouveau règlement du temps de travail a été adopté par délibération n° DL.2018-20 du 01/02/2018 après avis du Comité Technique du 20/12/2017. Ce règlement intérieur fixe les règles de fonctionnement internes à la collectivité en matière de gestion du temps de travail et de gestion des absences et rappelle les garanties qui sont attachées à l'application de ces règles.

Désormais, une liste d'options peut être définie par service et est conditionnée au fonctionnement et aux nécessités du service public sur la base des trois durées hebdomadaires moyennes de travail effectif suivantes organisées obligatoirement sur 5 journées complètes de travail : 35h ; 37h30 ; 38h30

Lorsque les conditions d'organisation du service et les nécessités de service public sont remplies, chaque direction peut adapter des plages horaires d'arrivée et de départ différentes pour les agents. Les horaires définis sont fixés pour l'année et doivent respecter un temps de présence obligatoire des agents entre 9h et 12h et 14h et 16h.

Aujourd'hui, 17% des agents travaillent sur un cycle hebdomadaire à 37h30 (7h30 par jour sur 5 jours) contre 45% des agents sur un cycle hebdomadaire à 38h30. 16% des agents travaillent sur un cycle à 35 hebdomadaires.

22% des agents travaillent sur une organisation spécifique qui déroge à ce cadre général et qui a fait l'objet d'une présentation préalable en Comité technique (durée du temps de travail réduite, cycles de 2 semaines distinctes, intégration de pics d'activités, saisonnalité, annualisation du temps de travail ...).

Cette réforme a permis de fixer comme moyenne effective de travail la durée réglementaire de 1607h annuelle et de moderniser les organisations de travail pour mieux s'adapter au besoin des usagers. Les prochains chantiers consisteront à assurer un meilleur suivi du temps travail, à intégrer la réforme des ASA qui seront homogénéisées pour toute la fonction publique et à terme construire des organisations de travail efficaces.

ABSENTEISME

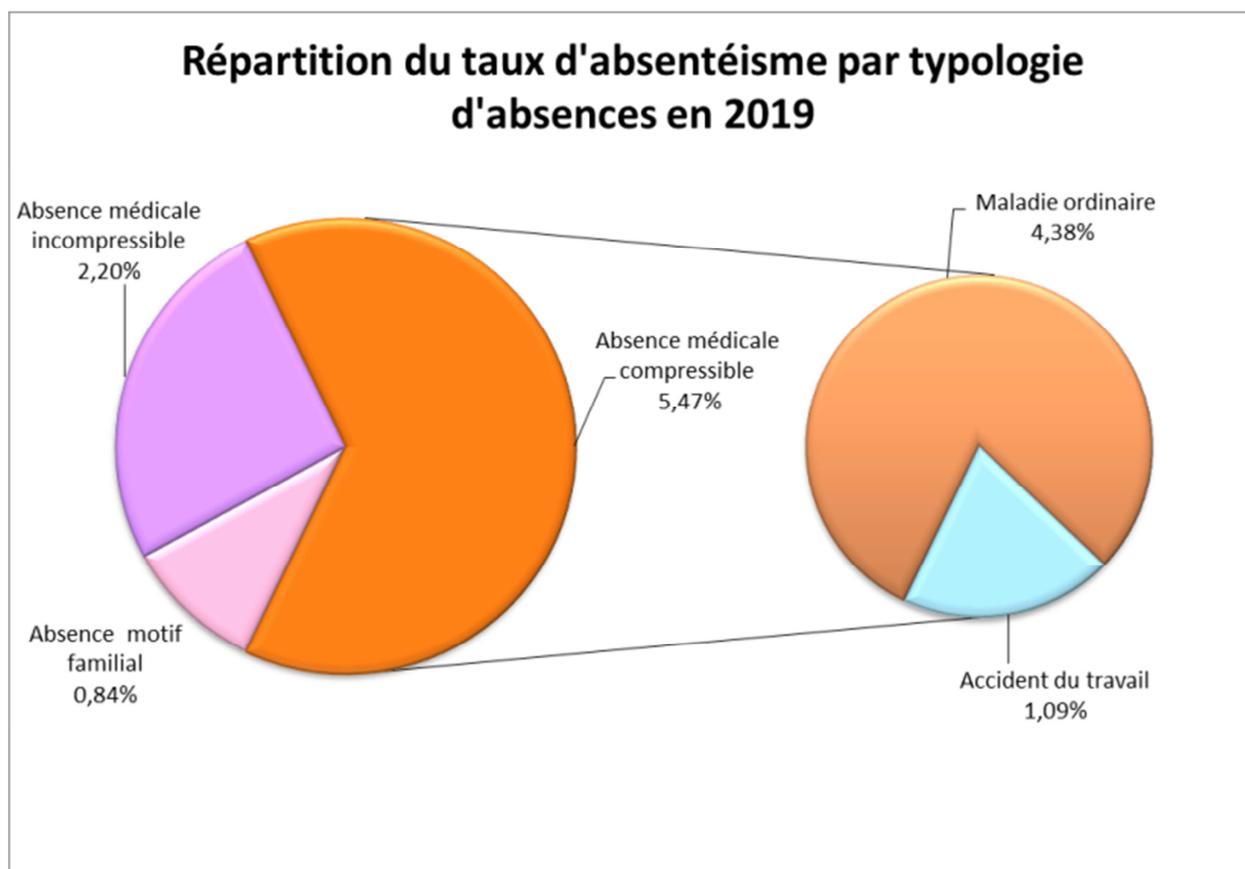
En 2019, le taux global d'absentéisme s'établit à 8,52%, dont 7,9% d'absentéisme pour raisons médicales. Il se compose de l'absentéisme incompressible et de l'absentéisme compressible, sur lequel des actions peuvent être menées.

L'absentéisme incompressible est d'origine externe et comprend les absences pour motifs familiaux (maternité et paternité, et autorisation d'absence pour motif familial : naissance et adoption, mariage et PACS, maladie très grave d'un proche et garde d'enfant malade, décès ou obsèques d'un proche) et les absences médicales incompressibles. Ces dernières regroupent les congés de longue maladie et les congés de longues durées. En effet, le congé de longue maladie est attribué lorsque la pathologie présente une gravité confirmée et un caractère invalidant qui impliquent un traitement et des soins prolongés. Le congé longue

durée est ouvert aux agents ayant bénéficié d'un an de congé longue maladie et atteints de pathologies spécifiques énumérées au 4° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984.

L'absentéisme compressible est uniquement médical et comprend les congés pour maladie ordinaire, les accidents du travail et maladies professionnelles. L'analyse des données de 2019 fait apparaître les éléments suivants :

- Le taux d'absence médicale compressible est de 5,47%.



EGALITE PROFESSIONNELLE

Egalité Femmes-Hommes

Déclarée grande cause nationale par le Président de la République, l'égalité femmes-hommes figure parmi les six titres de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

Pour répondre à l'obligation des employeurs publics et définir les axes de progression à mettre en œuvre dans le plan d'action égalité professionnelle prévu par la loi, une analyse des effectifs genrée a été réalisée ; ces données sont réunies dans le Rapport de Situation Comparée, lui-même intégré au bilan social 2019 de la Ville d'Aix-en-Provence.

Le premier constat permet d'observer que la répartition femmes-hommes des agents à la Ville d'Aix-en-Provence est plus équilibrée que dans l'ensemble de la Fonction Publique Territoriale.

En effet, le taux de féminisation sur l'ensemble des effectifs de la Ville est de 58 %, alors qu'il est de 61 % dans la Fonction Publique Territoriale.

Sur les emplois permanents, cet équilibre est encore plus marqué avec 53 % de femmes pour 47 % d'hommes. La représentation femmes-hommes reste équilibrée au sein de chaque catégorie d'emploi (57 % de femmes pour 44 % d'hommes en Cat A et 52 % de femmes pour 48% d'hommes en Cat B et C).

Si ces chiffres globaux révèlent un équilibre dans la représentation des genres, une analyse à travers des indicateurs plus ciblés et affinés contribuera à préciser nos objectifs d'amélioration autour des 5 thématiques à intégrer au plan d'action pluriannuel :

- prévention et du traitement des écarts de rémunération,
- mixité des métiers, des parcours professionnels et du déroulement de carrière,
- articulation entre vie personnelle et vie professionnelle,
- gouvernance de la politique d'égalité,
- lutte contre les violences sexuelles et sexistes,

Agents en situation de handicap

La Ville d'Aix en Provence est engagée dans une politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des agents en situation de handicap depuis 2013 à travers la signature de deux conventions avec le Fonds d'Insertion des Personnes Handicapées de la Fonction Publique.

Depuis 2013, l'engagement des services des ressources humaines dans une politique d'intégration et de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés a permis aux agents d'accepter de se déclarer auprès de la collectivité. Le taux d'emploi direct des bénéficiaires de l'obligation d'emploi recensé tous les ans à travers la Déclaration annuelle d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés est passé de 6,39% en 2012 à 8,08% en 2020. L'obligation réglementaire est de 6%.

Au 1er janvier 2019, nous avons au sein de la Ville, 201 agents Bénéficiaires de l'Obligation d'Emploi.

Parmi ces 201 agents :

- 60,7% sont Reconnus en qualité de Travailleur Handicapé (RQTH) ou ont une carte d'invalidité (MDPH),
- 28,85% ont bénéficié d'un Reclassement ou une maladie professionnelle a été reconnue
- 10,45 % ont ouvert droit à une IPP (Incapacité Partielle Permanente) ou ATI (Allocation Temporaire d'Invalidité).

Prévention des accidents de service

Les **accidents de service** découlant des manutentions manuelles, postures de travail et chutes de plain-pied représentent 50 % des accidents déclarés, chiffre sensiblement constant depuis plusieurs années. Face à ce constat, la Ville a mis en œuvre différentes démarches visant à améliorer la maîtrise de ces situations.

Ces actions se déclinent essentiellement par :

- Des études portant sur l'ergonomie des postes de travail, dont 1/3 concernent des postes de travail sur écrans,
- Des formations spécifiques « prévention des risques liés à l'activité physique » animées par un réseau de formateurs internes.

Prévention des troubles musculo squelettiques

Plus récemment, une démarche de promotion de l'activité physique au travail est venue compléter le dispositif de prévention. Cette démarche s'appuie sur un agent dédié, chargé d'animer des séances d'échauffement avant la prise de poste et des exercices de soulagement articulaire et musculaire dans les unités de travail.

Evaluation des risques professionnels

Initiée en 2007, la mise en œuvre de la démarche d'évaluation des risques professionnels se poursuit dans les directions et services avec actuellement une trentaine de Documents Uniques d'Evaluation des Risques Professionnels (DUERP) élaborés. La démarche a été complétée par deux actions portant sur :

- la présentation d'une synthèse des résultats de l'évaluation des risques aux directions et agents concernés ;
- l'intégration des risques psychosociaux dans l'évaluation des risques.

Missions d'inspection

Confiée au Centre de Gestion (CDG13), la mission d'inspection hygiène et sécurité permet de disposer d'un diagnostic extérieur portant sur l'application de la réglementation « hygiène et sécurité » dans les unités de travail. Chaque année, une dizaine de services sont ainsi concernés par cette démarche. Les rapports découlant de ces inspections font l'objet :

- d'un plan d'action basé sur les mesures préconisées par l'agent inspecteur,
- d'une présentation de ce plan d'action au CHSCT par les directions concernées.

CHSCT

Le Comité d'Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail de la Ville, outres les dispositions prévues par la réglementation, dispose de deux leviers d'action spécifiques :

- une « Commission permanente », structure permettant de valider directement les dossiers courants qui ne relèvent pas nécessairement d'une présentation en réunion plénière du comité.
- un budget mis à sa disposition par l'Administration et permettant de participer financièrement à la mise en œuvre de démarches de prévention des risques professionnels (Section « Investissement » : 59 K€ ; section « Fonctionnement » : 30 K€).

Risques psychosociaux

Concernant la prévention des Risques Psychosociaux, un certain nombre d'actions et de dispositifs sont à l'œuvre au sein de la Ville :

- Création en 2017 d'un poste de chargée de mission Accompagnement RH individuel et collectif, dédié à la prévention primaire, secondaire et tertiaire des RPS
- Evaluation des RPS lors de la mise en œuvre du DUERP au sein des Directions
- Création d'une adresse mail dgarh_rps@mairie-aixenprovence.fr permettant aux agents d'effectuer des signalements, pour toute situation à caractère RPS
- Existence d'une procédure de prévention et de traitement des situations de harcèlement moral et/ou sexuel et d'agissements sexistes présentée au CHSCT et assortie d'une campagne de communication (affiches et plaquettes)
- Existence d'un dispositif de diagnostic post-événement traumatique
- Création d'une rubrique RPS mensuelle dans le journal interne Beffroi, destinée à sensibiliser le plus grand nombre sur ces thématiques
- Suivi annuel d'indicateurs RPS
- Diffusion de fiches conseils à l'ensemble des agents de la Ville ou aux managers

Accompagnement social et handicap

Le Service Social du Personnel et Handicap (SSPH) s'articule autour de deux missions principales : la mission « sociale » et la mission « handicap ». Ces deux missions, bien qu'ayant des objectifs et fonctionnements distincts, sont la plupart du temps, complémentaires et transversales.

Ce service est situé à l'interface de la vie privée et professionnelle des agents ; l'ensemble des interventions s'inscrivent dans cette double réalité. Il accompagne les agents dans différents domaines d'intervention :

- Événements familiaux, Difficultés financières, Problématique logement, Difficultés administratives, Problématique de santé/ soutien psychologique, Difficultés d'ordre professionnel
- Accompagnement professionnel des agents en situation de handicap, Développement des actions de maintien dans l'emploi, Accueil d'apprentis et stagiaires en situation de handicap, Sensibilisation des managers et collectifs de travail, Développement de la politique d'intégration de personnes en situation de handicap.

Un bilan annuel d'activités est présenté tous les ans en CHSCT.

II –STRATEGIE PLURIANNUELLE DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

1- ENJEUX

La Ville d’Aix-en-Provence, comme de nombreuses collectivités territoriales, fait face depuis plusieurs années à de nombreuses mutations : réglementaires, institutionnelles, budgétaires, sociétales, environnementales, technologiques ...

Certaines de ces mutations vont s’accélérer dans un avenir proche. L’organisation de la collectivité doit être en capacité d’évoluer et de s’adapter pour faire face à ces changements. Elle doit également se réinterroger continuellement pour répondre à l’évolution des attentes des administrés : qualité et efficacité du service public, réactivité, numérique, développement durable. La crise sanitaire que nous venons de traverser nous a d’ailleurs démontré que l’agilité et la flexibilité de nos organisations, ainsi que la réactivité de nos ressources humaines, constituaient les conditions indispensables de notre efficacité.

OBJECTIFS

Ces adaptations devront être accompagnées par un renforcement des actions entreprises par la Ville dans les domaines suivants :

- une gestion prévisionnelle de nos besoins et de nos ressources
- une intégration des préoccupations sociales, environnementales, et économiques de la société
- une prise en compte dynamique et évolutive des besoins des usagers
- une évaluation détaillée des politiques publiques déployées
- une réflexion sur la mutualisation et la rationalisation des moyens au niveau de la collectivité mais aussi des autres partenaires institutionnels locaux, dans une logique d’efficacité et pas uniquement dans une logique économique
- une attention particulière sur l’évolution des attentes des agents en matière de reconnaissance, de participation, de développement des compétences, d’employabilité, de qualité de vie au travail, d’épanouissement professionnel et personnel
- une organisation du travail qui s’adapte aux besoins et aux contraintes
- un accompagnement des agents et des services dans l’évolution de leurs métiers
- une valorisation des parcours professionnels
- la promotion de la diversité
- un dialogue social de qualité à tous les niveaux pour donner du sens collectif aux actions individuelles et pour que chaque acteur se sente associé, impliqué et solidaire
- un partage des valeurs communes pour renforcer le sentiment d’appartenance, favoriser la transversalité entre les services, et développer la culture du collectif

Le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Il est basé sur trois piliers : économie/écologie/social. Et chaque collectivité doit être acteur de ce développement.

En interne, concernant la dimension sociale, la gestion des emplois et des compétences ou l'amélioration de la qualité de vie au travail des agents sont des enjeux essentiels. Mais la dimension environnementale est aussi un enjeu pour les RH. Les agents sont certes en quête de reconnaissance et de conditions de travail optimales, mais ils attendent aussi une collectivité engagée qui s'inscrive dans une démarche volontariste de protection de la planète. Les RH doivent donc être un contributeur majeur pour continuer d'impulser ces changements dans la collectivité.

Ce double projet d'amélioration de la qualité de vie au travail et de renforcement de la considération environnementale de la part de la collectivité permettra également de valoriser « le label employeur » et d'accroître l'attractivité de la collectivité. La Ville peut ainsi attirer de nouveaux agents, eux-mêmes impliqués dans cette démarche, permettant ainsi une spirale positive qui développera les initiatives constructives et innovantes.

Les axes stratégiques en matière d'amélioration de la qualité de vie au travail sont développés dans les paragraphes suivants : conditions de travail, parcours professionnels, dialogue social et intelligence collective, RPS, équilibre vie privée/vie professionnelle, télétravail ...

Concernant les enjeux environnementaux, beaucoup de démarches ont déjà été initiées par la collectivité dans son ensemble. Le rôle des services RH est de continuer à insuffler, à toutes les étapes de la carrière d'un agent, une prise de conscience individuelle et collective des actions à mettre en œuvre pour la protection de l'environnement. Ce qui se traduit dans la politique de recrutement, dans l'élaboration des fiches de poste, dans le dispositif des entretiens professionnels, dans la politique de formation, dans l'organisation de cérémonies/événements internes, dans la communication interne, au niveau du CHSCT, dans les dotations en équipements de protection individuels, dans les démarches de modernisation et de dématérialisation ...

MAITRISE DE LA MASSE SALARIALE

Si la maîtrise de la masse salariale reste un objectif prioritaire pour faire face aux contraintes budgétaires de la collectivité, son pilotage peut s'articuler autour de plusieurs axes partagés par les directions opérationnelles et de manière pluriannuelle afin de réguler les variations importantes de ce budget de près de 105 000 000 € à ce jour.

- Renforcer le dialogue de gestion avec les directions opérationnelles sur les moyens humains alloués (masse salariale, montant des enveloppes d'heures supplémentaires...)

- Chiffrer systématiquement en tenant compte des impacts RH les projets menés : impacts en matière de régime indemnitaire des changements d'organigramme, valorisation du plan de recrutement et de ses effets financiers...
- Renforcer la stratégie budgétaire RH pluriannuelle afin d'anticiper les variations de masse salariale et d'adapter la gestion des ressources aux dépenses règlementaires incontournables par un développement des outils de gestion en interne et d'un dialogue de gestion structuré.

En effet les enjeux d'optimisation de la masse salariale sont multiples :

- Pouvoir faire face aux impératifs règlementaires : à titre d'exemple la dernière augmentation du point d'indice en 2017 a représenté une dépense en frais de personnel de près de 900 000 € supplémentaire. De même la mise en œuvre du PPCR (parcours professionnels carrières et rémunérations) a eu un impact sur la masse salariale de près de 1 000 000 € entre 2017 et 2019. Enfin, mécaniquement avec l'effet du GVT (avancement d'échelons et effet de la politique d'avancement) la masse salariale évolue chaque année de près de 800 000 à 900 000 €.
- Assoir la politique de rémunération qui a permis de revaloriser plus de 80% des agents de la Ville pour une dépense totale de près de 1 200 000 € sur 3 ans : la Ville a en effet procédé de 2018 à 2020 aux revalorisations des primes liées à son nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP comprenant une enveloppe dédiée au Complément Indemnitaire Annuel de 460 000 €)
- Adapter les dépenses de personnels lors des modifications des périmètres d'activité, à la fois dans le cadre des transferts de personnel vers la Métropole, dans la mise en œuvre des politiques publiques nouvelles ou modifiées (exemple de la réforme des rythmes scolaires) et dans les réorganisations de services (réduction de niveaux de management intermédiaires, regroupement d'activités, gestion des recours aux agents en besoins occasionnels...)
- Renforcer les mutualisations des postes de travail et les organisations des temps de travail pour une gestion optimisée des heures supplémentaires
- Optimiser les dispositifs existants en évaluant les impacts de la politique menée au regard des dépenses engagées
- Poursuivre une gestion dynamique des effectifs par une maîtrise du plan de recrutement externe et interne, en fonction des besoins des directions, des prévisions de départ, mais aussi des impacts financiers des réformes.

RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL, FAVORISER LA TRANSVERSALITE ET DEVELOPPER L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Pour faire face aux changements organisationnels, institutionnels, culturels, réglementaires, budgétaires ou technologiques, il est indispensable d'accompagner les agents. Ils ont besoin d'être acteurs du changement pour mieux le comprendre, l'anticiper, y adhérer et ne pas le subir.

Ceci implique que tout projet s'inscrive dans une démarche participative qui associe tous les acteurs : usagers, élus, encadrement, experts, fonctions supports, représentants du personnel, agents. Le changement s'appliquera à tous. Il est donc nécessaire que les objectifs soient fixés avec une compréhension globale et partagée des enjeux et de la réalité du terrain.

Chaque évolution entraîne des réactions, souvent légitimes, de résistance au changement, individuelle et collective. Accompagner le changement, c'est d'abord donner du sens : expliquer à tous les raisons claires et factuelles des décisions prises et donner de la visibilité sur la manière dont le changement va s'opérer en précisant les impacts identifiés pour chacun. C'est également être en capacité de comprendre les freins au changement, souvent justifiés, et mettre en place des actions correctives et les accompagnements adaptés si nécessaire.

Le rôle des organisations syndicales est primordial dans cette démarche participative. Elles sont le relais des informations ascendantes des agents vers l'encadrement supérieur, mais aussi descendantes. Leur légitimité et leurs connaissances pluridisciplinaires du terrain en font un maillon essentiel des démarches participatives à mettre en place.

La déclinaison des objectifs de la Ville doit également être partagée par tous en favorisant la transversalité et en décloisonnant les organisations. Il apparaît nécessaire de mieux intégrer la dimension individuelle dans une logique organisationnelle et collective en favorisant la confiance et le travail collaboratif. Dans un environnement évolutif, la collectivité doit favoriser une organisation transversale, faire preuve de flexibilité, s'appuyer sur un climat de travail sain et favorable aux prises de parole, aux prise d'initiative, tout en tirant tous les bénéfices de la diversité d'un collectif pluridisciplinaire. Les relations avec la hiérarchie ou entre agents doivent être ajustées pour privilégier le dialogue, la confrontation d'idées, l'écoute sans jugement de valeur ou critiques non constructives...

En se sentant écoutés, pris en considération, les agents sont davantage impliqués non seulement dans les tâches qui leur sont imparties, mais également dans la dynamique stratégique globale de la collectivité.

REDEFINIR LE ROLE DES RESSOURCES HUMAINES

Les services des Ressources Humaines sont avant tout des services « support ». Ils permettent à toutes les directions opérationnelles de disposer des moyens humains nécessaires et suffisants pour mettre en œuvre les politiques publiques décidées par l'autorité territoriale.

Ces services sont certes les garants du respect d'un cadre collectif : réglementation, maîtrise financière, santé, valeurs, équité, humanité, conditions de travail, qualité de vie au travail ... Mais ils doivent avant tout être un facilitateur au service des besoins de la collectivité. Ils doivent renforcer leur rôle de prestataire de service au service des autres directions qui mettent en œuvre les politiques publiques. Pour cela, les objectifs à court et moyen termes sont les suivants :

- Identifier les besoins en matière d'accompagnement RH
- Capitaliser sur les dispositifs RH performants et déterminer les axes d'amélioration au service des directions opérationnelles
- Intensifier le partage de la fonction RH avec les directions et les encadrants de proximité
- Structurer et moderniser les outils permettant à chaque direction de s'approprier les enjeux de la fonction RH et disposer des indicateurs d'aide à la décision
- Accompagner les directions dans l'analyse de l'évolution de leurs métiers
- Accompagner les directions dans leurs réflexions organisationnelles en s'appuyant sur les besoins présents et futurs plutôt que sur une organisation préexistante
- Accompagner les directions dans l'évaluation des moyens humains et financiers déployés au regard de l'action publique mise en œuvre
- Responsabiliser chaque agent et chaque direction sur les enjeux RH et sur les valeurs communes à partager
- Développer la communication, le partage de l'information, et le dialogue social
- Poursuivre et intensifier les démarches de prévention des risques ayant un impact sur la qualité de vie au travail, en cohérence avec les évolutions sociétales
- Moderniser les outils de suivi et de pilotage des ressources humaines

PARTAGER LA FONCTION RH

Les services Ressources humaines ont un rôle de facilitateur pour les directions opérationnelles et de garant d'un cadre collectif. Cependant, la « fonction » ressources humaines est présente à chaque niveau hiérarchique de l'organisation et ne relève pas uniquement des directions des ressources humaines. Elle prend une part de plus en plus importante dans la mission des encadrants de la collectivité, véritables gestionnaires et animateurs de proximité des ressources humaines.

Si les services ressources humaines doivent mieux partager les objectifs et les contraintes des directions opérationnelles, dans le même temps, il est nécessaire que les directions opérationnelles intègrent de plus en plus les contraintes et les enjeux RH dans leur fonctionnement : contraintes budgétaires sur la masse salariale, recrutements, cotation des postes, gestion des compétences, formations, contraintes réglementaires, santé, conditions de travail, RPS, organisation du travail ...

S'APPUYER SUR UNE ORGANISATION DES SERVICES AGILE ET ADAPTEE

Avec l'appui des ressources humaines, il apparaît nécessaire que chaque direction se réinterroge sur son organisation et son fonctionnement.

Chaque direction pourra élaborer l'équivalent d'un projet de service en déclinant, de manière opérationnelle, les orientations et les objectifs de chaque politique publique portée par l'exécutif :

- Diagnostic des moyens à leur disposition (effectifs, compétences, répartition des activités, entreprises extérieures ...),
- Evaluation de leurs besoins et de l'évolution prévisionnelle de ces besoins,
- Plan d'actions pluriannuel permettant de réduire l'écart entre le besoin et l'existant,

Cette analyse organisationnelle devra permettre de prioriser les missions en fonction des moyens alloués. Elle permettra de se réinterroger sur les modes de gestion et d'identifier les pistes de rationalisation. L'objectif de rationalisation n'étant pas de réduire forcément les coûts mais plutôt de dégager des marges de manœuvre et de mettre les bons moyens aux bons endroits, en réaffectant les ressources quand c'est nécessaire, ou en accompagnant les agents dans le développement de leurs compétences et l'évolution de leurs métiers.

PERMETTRE UNE ORGANISATION DU TRAVAIL FLEXIBLE

L'organisation du travail et l'organisation du temps de travail doivent répondre à plusieurs enjeux. L'organisation du travail doit s'adapter aux besoins, évolutifs, de la collectivité. Les rythmes de travail doivent permettre de répondre au plus proche aux besoins des usagers. Dans le même temps, quand elle le peut, la collectivité doit pouvoir intégrer de la souplesse dans son organisation et ainsi permettre d'améliorer la qualité de vie au travail des agents. L'objectif est de mettre en place des organisations suffisamment flexibles pour qu'elles permettent une meilleure efficacité du service rendu aux usagers tout en répondant aux attentes des agents. L'organisation du travail au sein la collectivité doit également intégrer les dimensions sociales, humaines, environnementales et économiques. Enfin, il convient de moderniser les outils de gestion du travail.

Dans cette logique, plusieurs projets vont être mis à l'étude :

- Expérimentation du télétravail pour certaines activités qui le permettent ou pour répondre temporairement à un accompagnement individuel particulier
- Intégration de plus de souplesse dans l'organisation du temps de travail
- Dématérialisation de la gestion des absences
- Modernisation de la gestion des plannings complexes

La fonction publique territoriale hérite d'une culture managériale plutôt pyramidale et fondée sur l'autorité hiérarchique. Si ces modes de management ont pu et font encore leurs preuves, ils se doivent aujourd'hui d'intégrer les évolutions économiques et sociétales. Les services des Ressources Humaines, en tant que services supports, doivent accompagner ce mouvement en soutenant les managers dans les changements de postures attendus : écoute des agents, dialogue renforcé sur la question du travail et de ses conditions de réalisation, management à distance, conduite et accompagnement du changement (stratégique, organisationnel, technique, technologique...), techniques et méthodes d'animation des collectifs de travail plus créatives et innovantes, prévention des risques, attention renforcée sur l'égalité professionnelle et la lutte contre le harcèlement moral ou sexuel, fonctionnements plus transversaux, partage des bonnes pratiques entre pairs...

Cet accompagnement pourra se faire selon différentes modalités : communication interne, campagnes de sensibilisation, ateliers, formations, accompagnements individuels ou d'équipes...

Analyser les causes et les impacts de l'absentéisme

Face aux enjeux actuels de santé au travail, de prévention des risques professionnels et de maîtrise des ressources et de la masse salariale, le diagnostic de l'absentéisme doit être établi afin de mettre en œuvre les outils nécessaires à la réduction des absences compressibles.

En effet, l'absentéisme impacte la qualité, voire la continuité du service rendu aux administrés et génère un coût significatif pour faire face aux absences. En tant que phénomène multifactoriel, l'absentéisme nécessite un ensemble d'analyses qui constituent un diagnostic sur lequel s'appuyer pour mettre en œuvre des plans d'action ciblés et efficaces.

Le premier chantier à mettre en œuvre consiste à établir un tableau bord spécifique à l'absentéisme dont les indicateurs permettront de déterminer le lien entre absentéisme et :

- conditions de travail (taux absentéisme par service, taux de fréquence et de gravité des accidents de travail),
- usure professionnelle (taux d'absentéisme par âge, par sexe, par métier)
- RPS (taux et évolution notamment du micro absentéisme)

L'objectif sera de déterminer les causes spécifiques de l'absentéisme à la Ville d'Aix-en-Provence et de co-construire avec les agents, les services, la médecine préventive, le service de prévention et la mission accompagnement RH les plans d'actions permettant de réduire l'absentéisme liés à ces trois causes.

Par ailleurs, il est nécessaire de pouvoir suivre avec réactivité les évolutions de l'absentéisme dans les directions pour anticiper les impacts sur la continuité du service : effectifs, charge de travail, atteinte des objectifs ... et prendre des mesures d'adaptation rapides pour faire face à des situations complexes (renforts, mutualisation, transferts de charges ...) et ainsi, éviter de fragiliser encore plus ceux qui restent.

Favoriser le retour à l'emploi

Même si, aujourd'hui, les situations sont traitées et gérées, la Ville ne dispose pas à ce jour d'une procédure ou d'un dispositif transverse et coordonné qui permettrait de gérer de bout en bout (avant-pendant-après) et de façon suffisamment efficace, la situation d'agents éloignés du service pendant de longues périodes et pour diverses raisons (santé, et période de disponibilité notamment).

Ces situations peuvent être sources de difficultés pour les acteurs impliqués (agent-administration/RH-hiérarchie) : difficultés financières liées à l'arrêt, anticipation de la visite médicale de reprise, recherche d'une nouvelle affectation, préparation de l'agent au retour au travail, entretien de « ré accueil » par la hiérarchie, mal-être au travail lors de la reprise...

L'objectif est de mettre en place des procédures, des dispositifs et des outils permettant de gérer ces situations et de prévenir tous les risques liés (professionnel, financier, social, santé, administratif, managérial, RPS...)

Anticiper l'usure professionnelle

Sur avis du service médecine préventive professionnelle, certains agents, dont l'état de santé le justifie, peuvent bénéficier de manière prioritaire de mobilité interne. Ils sont alors accompagnés par les services RH afin d'identifier les postes correspondants à leurs profils professionnels. La Ville d'Aix-en Provence met également en œuvre des reclassements administratifs pour les agents ayant été reconnus inaptes à leurs fonctions statutaires suite à un avis émanant du Comité médical départemental ou de la Commission de réforme.

Au-delà de cet aspect réglementaire, certains postes de travail peuvent engendrer, de par la nature des activités et gestes répétitifs, une usure physique qui ne permettra pas à l'agent d'occuper son poste de travail sur le long terme. Les principaux secteurs dont la pénibilité potentielle est clairement identifiée sont les secteurs en lien avec les métiers opérationnels du nettoyage et de l'éducation.

Une cartographie des postes dits à « usure professionnelle » est donc à établir ainsi que l'identification d'un certain nombre de critères, notamment liée à l'ancienneté dans le poste, permettant d'anticiper ces situations et préparer les reconversions en amont d'un avis médical d'inaptitude. Il s'agit de préparer les agents à l'occupation de nouvelles fonctions en anticipant, au regard de leur parcours professionnels, les formations préalables facilitant ces reconversions. Les situations seront examinées au cas par cas, avec l'appui du service de médecine préventive professionnelle de la Ville et au regard des possibilités budgétaires liées à des demandes de remplacement. De plus, dès le recrutement, une cartographie des compétences de l'agent doit être élaborée afin de concourir à l'identification du potentiel de l'agent et ainsi anticiper sur des reconversions.

III – DECLINAISON OPERATIONNELLE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

1- AXE I – MOBILITE, EVOLUTION PROFESSIONNELLE, FORMATION ET GPEEC

La Ville d'Aix-en-Provence met en œuvre un dispositif de mobilité interne permettant aux agents de changer de poste au sein de la Collectivité.

La procédure actuelle est basée sur la publication interne d'un avis de vacance de poste diffusé par messagerie interne. Les agents sollicitant un entretien auprès du service mobilité interne et formation sont également informés des postes à pourvoir.

L'agent a la possibilité de rencontrer, en amont, le service recruteur afin de préciser les attendus du poste.

Au terme de l'avis de publicité, s'il n'y a qu'un candidat déclaré celui-ci est reçu en configuration d'entretien. En cas de pluralité de candidats, ceux-ci sont reçus par un jury composé du responsable hiérarchique concerné, d'un représentant RH, de l'Elu de secteur et d'un représentant du cabinet du Maire. Les organisations syndicales sont invitées à titre d'observateurs. A l'issue du jury, les candidats sont classés par ordre de priorité et une note d'affectation est proposée à la signature de l'Autorité territoriale. L'agent concerné, ainsi que les candidats non retenus et le service d'origine, sont informés de la décision. Les mêmes modalités s'appliquent afin de remplacer l'agent retenu.

Ces dispositions sont formalisées par une charte de mobilité interne, prévoyant notamment un délai de 3 mois afin que l'agent retenu rejoigne son nouveau poste. Compte tenu de la nécessaire continuité du service et du plan de charge, il s'avère que ce délai est difficilement applicable. Aussi, les outils RH existants seront amenés à évoluer.

Au-delà de la révision de la Charte de mobilité interne, de nouveaux dispositifs sont à expérimenter et formaliser afin de concourir à une mobilité plus dynamique, répondant aux besoins de la collectivité, aux aspirations professionnelles des agents.

Les enjeux identifiés en matière de mobilité, d'évolution professionnelle et de GPEEC sont :

- **Susciter la mobilité interne :**

Au-delà de la révision de la Charte de mobilité interne, de nouveaux dispositifs sont à expérimenter et formaliser afin de concourir à une mobilité plus dynamique, répondant aux besoins de la collectivité, aux aspirations professionnelles des agents, notamment par :

- **Optimiser la présentation des avis de vacance de poste,**
- **Améliorer la connaissance des postes à pourvoir par les agents**

Certains métiers ne sont pas suffisamment attractifs.

Des dispositifs visant à une meilleure compréhension des enjeux des postes à pourvoir de type « **vis ma vie** », « **journée porte ouverte** » ou « **salon de l'emploi** » seront expérimentés

afin de permettre aux candidats de mieux appréhender l'environnement de travail et les activités du poste à pourvoir.

- **Répertorier les métiers en tension ou susceptibles de l'être et proposer, de manière concertée, des dispositifs d'accompagnement des agents vers une évolution professionnelle sur ces métiers**
- **Favoriser une mobilité à l'échelle du territoire**

Dans une logique de **GPEEC territoriale**, une réflexion sera engagée avec les acteurs de proximité afin d'optimiser la communication des postes à pourvoir, échanger sur des problématiques communes, identifier des solutions et ainsi permettre aux agents des parcours professionnels diversifiés.

- **Disposer de la capacité à identifier des profils, des talents :**

Les services RH souhaitent mieux identifier les profils des agents afin de pouvoir proposer de façon proactive des candidats aux compétences adaptées aux services recruteurs.

- **Approfondir l'analyse individuelle des compétences en s'appuyant sur les différents outils RH existants** (CV, compte-rendu d'entretien professionnel, projets d'évolution professionnelle spécifique, entretien de mobilité par exemple).
- **Mettre en place des tests des compétences aux agents en démarche de mobilité interne** (ex : bureautique, comptabilité ...).
- **Cartographier les compétences communes des agents visant à la mise en place d'« équipes ressources » mobilisés sur une mission ponctuelle** (ex : élections).
- **Identifier les agents susceptibles d'intervenir exceptionnellement en dehors de leur service d'origine pour répondre à des pics d'activités conjoncturels ou des problèmes d'effectifs ponctuels d'autres entités.**

Sur la base d'un besoin formalisé par le service et dans une logique de coopération collective, il pourra être proposé aux agents volontaires qui disposent d'un socle de compétences d'intervenir en renfort sur un temps déterminé, en concertation avec leur service d'origine, en prévoyant des mécanismes de réciprocité.

- **Accompagner les prises de fonction suite à un recrutement ou une mobilité**

Les agents nouvellement recrutés ou ayant fait acte de mobilité doivent être accompagnés de plus près afin notamment d'appréhender la qualité de leur intégration au sein de leur nouvelle équipe et d'identifier les compétences à détenir pour exercer pleinement les activités du poste.

- **Concevoir un parcours de formation pour l'agent au plus près de sa prise de fonctions.**

Le besoin de formation devra être identifié en lien avec le responsable hiérarchique. Les formations proposées pourront notamment être organisées en interne avec le concours des services supports de la Ville ou d'autres opérateurs de formations.

- **Identifier un tuteur au sein du service comme personne ressource auprès de l'agent visant à faciliter son intégration et concourir au transfert de compétences.**

- **Systematiser des bilans suite à une prise de poste entre l'agent recruté, le service et les services RH**

Les services recruteurs doivent pouvoir s'appuyer sur les services RH en tant que de besoin, notamment suite à l'arrivée d'un agent. L'objectif est de pouvoir faire un point sur l'intégration, de s'assurer de l'adéquation de son profil et du besoin à satisfaire, puis d'apporter toute mesure corrective utile. Un accompagnement spécifique RH à l'attention des agents qui seraient en difficulté pourra être formalisé.

- **Conseiller et accompagner les agents sur leur évolution professionnelle**

- **Systematiser des entretiens avec les agents qui ont un projet d'évolution professionnelle** (formalisation d'un PEPS, réussite à concours ou examen professionnel, souhait de mobilité ...)

Les agents de la collectivité peuvent être accompagnés dans leurs démarches d'évolution professionnelle. Par exemple, dès la réussite au concours ou à l'examen professionnel, l'agent est reçu par le service mobilité interne et formation. Cet entretien vise à faire un point de situation sur le souhait d'évolution de l'agent et analyser l'adéquation entre le poste de travail occupé par l'agent et le concours ou l'examen professionnel réussi. L'avis de la hiérarchie est systématiquement requis. Selon le concours ou l'examen professionnel réussi, l'agent pourra être nommé sur son poste en qualité de stagiaire, dans la mesure où cette nomination correspond à un besoin de la collectivité, ou être invité à effectuer une mobilité afin de mettre en concordance le grade cible et un poste de travail correspondant au profil de l'agent et aux besoins de la collectivité.

- **Faire évoluer les postes de gestionnaires en charge de la mobilité interne et de la formation en des postes de conseillers en évolution professionnelle.**

Ainsi, chaque conseiller aura la responsabilité, sous l'autorité du chef de service, d'un portefeuille d'agents relevant d'une DGAS/DGST. Cette organisation doit permettre une « approche client » et donc un accompagnement adapté, agile tout en respectant un cadre budgétaire.

- **Identifier, en lien avec les directions opérationnelles, l'évolution des métiers et des besoins en compétences en fonction des priorités de politiques publiques et des projets de service.**
- **Elaborer, direction par direction, un plan d'actions permettant de réduire l'écart entre les compétences attendues et les compétences détenues.**

2- AXE II - PROMOTION ET VALORISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

La mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels au sein de la Ville s'inscrit dans une actualisation des dispositifs existants au regard respectivement de l'application des articles 10 et 30 de la loi du 6 août 2019 et des deux axes qu'impose le décret 2019-1265 du 29 novembre 2019.

A partir du 01/01/21 l'avis préalable de la CAP est supprimé pour les avancements de grade et la promotion interne. Il apparaît donc nécessaire, comme le prévoit la réglementation, de :

- *préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, notamment à travers la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes ;*
- *Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés*

Aussi, la Ville s'engage sur :

1 - La création d'une nouvelle instance d'instruction des choix des décisions individuelles de promotion et de valorisation des parcours professionnels.

Principes retenus pour cette nouvelle instance
Une logique de concertation et des temps d'échanges préparatoires maintenus pour préserver la transparence et l'équité des choix de promotion des parcours professionnels
Un rendez-vous annuel programmé en début d'année civile (janvier/février)* au titre des avancements de grade, promotions interne, et examens professionnels de l'année. Ce qui permettra de procéder rapidement aux nominations le 1er jour du mois qui suit l'instance. <i>*Hors 2021, année de transition qui nécessite de décaler cette instance à juin</i>
Une responsabilisation de la chaîne managériale sur la cohérence des propositions d'avancement en fournissant à chaque étape et à chaque interlocuteur des informations objectives et des temps de péréquations concertées
Des propositions d'avancements en adéquation avec les besoins de la collectivité et la valorisation des parcours individuels
Une sécurisation des procédures pour limiter les contentieux et la création d'une instance de recours interne pour étudier les dossiers en litige
Une procédure qui vise à mettre en avant les valeurs de transparence et d'équité dans les choix individuels de promotion et de valorisation des parcours professionnels et à garantir l'intérêt général, la neutralité et la confidentialité.

2 - Une adaptation des critères de choix existants aux nouveaux axes du décret.

L'adaptation des critères de promotion et de valorisation des parcours professionnels existants à la Ville (règlement intérieur des CAP, principe de nomination des réussites aux examens professionnels en fonction de l'adéquation grade/poste et sous réserve de mobilité le cas échéant, politique active de valorisation des lauréats d'examen professionnel) est réalisée en fonction des axes d'amélioration possibles du système actuel et des objectifs fixés par le décret sur les lignes directrices de gestion.

OBJECTIFS

- Une objectivité accrue des critères de choix par une communication d'informations supplémentaires relatives à la carrière de l'agent, à ses acquis de l'expérience, à son parcours et à sa valeur professionnelle
- Des nouveaux critères qui prennent en compte les besoins de la collectivité en matière de GPEEC : adéquation grade et poste, cohérence du groupe d'emploi issu de la cotation des postes de travail avec le grade cible visé, aptitude à exercer des fonctions d'encadrement, motivation des avis hiérarchiques...
- Un rôle renforcé de la chaîne managériale opérationnelle par un accompagnement spécifique des services RH (formation, animation de réunions, entretiens avec les directeurs et les DGA) à tous les niveaux de la procédure des choix pour obtenir des propositions transparentes, cohérentes et équilibrées entre les différentes directions.

CRITERES

Les critères suivants seront mis en exergue pour permettre des choix éclairés parmi la liste des agents promouvables.

Thèmes	Critères	Principe
La valeur professionnelle de l'agent	Proposition du directeur	Le directeur en concertation avec la hiérarchie de l'agent et le Directeur Général Adjoint de son secteur va déterminer parmi la liste des promouvables ceux qu'il souhaite proposer à la nomination, et ceux qu'il souhaite particulièrement recommander . Le nombre d'agents recommandés devra être cohérent avec le nombre de postes ouverts sur toute la Ville. Le directeur aura connaissance de ce nombre et de la proportion d'agents promouvables au sein de sa direction.
	Evaluation de la valeur professionnelle	La proposition du directeur sera croisée avec la valeur professionnelle figurant sur le compte rendu d'évaluation annuelle (hiérarchie directe) et sur l'adéquation entre la manière de servir et la promotion possible

Le parcours professionnel et les acquis de son expérience	Niveau de responsabilité et de technicité du poste	Ce critère sera notamment prépondérant pour les agents de catégorie A et B. Il sera aussi un élément d'analyse essentiel pour les avancements dans le cadre d'emplois d'Agent de Maîtrise.
	Réussite à concours et examens professionnels	La Ville souhaite favoriser les réussites aux concours et aux examens professionnels en recommandant leur nomination dans les 2 ans qui suivent leur réussite, sous réserve d'une adéquation entre le grade cible et le poste visé. La conclusion du PEPS (Projet d'Evolution Professionnel Spécifique) sera indispensable pour connaître l'adéquation du parcours entrepris par rapport aux besoins de la Ville.
	<u>Critères éventuels de départage :</u> - groupe d'emploi du poste, - la formation, - le passage d'examen professionnels ou concours	
Déroulement de la carrière de l'agent	Privilégier les agents positionnés sur la fin de la grille indiciaire (dernier et avant dernier échelons du grade)	Ces critères seront des éléments prépondérants dans l'analyse de l'avancement des catégories C de l'échelle C1 et C2
	Favoriser le nombre d'années passées sur la grille indiciaire (millésime).	
	<u>Critères éventuels de départage :</u> - ancienneté dans la fonction publique, - date de la dernière promotion, - échelon de la grille indiciaire en cours, - autres listes sur lesquelles l'agent est promouvable, - grade immédiatement inférieur	

Un document de synthèse de ces critères sera proposé à l'Autorité Territoriale pour un examen éclairé et équitable des agents remplissant les conditions pour être promus.

PROCEDURE



3- AXE III - ACTIONS EN FAVEUR DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE

Dans le droit-fil des dispositifs déjà mis en œuvre ou négociés, la loi de transformation de la Fonction Publique renforce les dispositifs d'égalité professionnelle :

- **Un dispositif obligatoire de signalement :**

L'article 80 de la loi « TFP » a créé un article 6 quater A dans la loi de 1983 qui impose aux administrations de mettre en place un dispositif de recueil des signalements des agents s'estimant victimes d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes. Ce dispositif doit aussi traiter de l'orientation vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes, et de traitement des faits signalés. Il s'applique également aux signalements des témoins de tels agissements.

Un tel dispositif existe à la Ville depuis sa présentation au CHSCT du 22/11/2018 ; il sera mis à jour et fera l'objet de nouvelles actions de communication afin de sensibiliser le plus grand nombre.

Un programme de formation portant spécifiquement sur les violences sexuelles et agissements sexistes sera également déployé.

- **Un plan d'action pluriannuel :**

Un article 6 septies est créé dans la loi de 1983. Il impose, afin d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, que les collectivités territoriales et EPCI de plus de 20 000 habitants élaborent et mettent en œuvre – au plus tard le 31 décembre 2020 – un plan d'action pluriannuel d'une durée de trois ans renouvelables.

Ce plan doit à minima comporter des mesures visant à traiter les écarts de rémunération, à garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique, à favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale, et à prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Cette obligation a déjà fait l'objet de travaux menés par les services des Ressources Humaines en collaboration avec des agents de terrain et en concertation avec les organisations professionnelles.

Ce plan, présenté en Comité Technique, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des Directions de la Ville, et fera l'objet d'une évaluation annuelle au sein de cette même instance.

Son objet est de promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la collectivité. Il doit définir des objectifs de progression et déterminer des actions précises et opérationnelles permettant d'atteindre ces objectifs, en y associant des indicateurs chiffrés afin d'évaluer l'effet des actions mises en œuvre, et ce, dans le cadre d'un calendrier volontariste de mise en œuvre des mesures décidées.

Compte tenu des événements 2020 ayant impacté le déroulement du calendrier d'élaboration de ce plan, cette première version comporte les grands axes des ambitions de la collectivité, et sera revu chaque année en associant des acteurs de terrain identifiés comme des « référents » de l'égalité homme-femme, et les acteurs sociaux (révision annuelle du plan en Comité Technique).

- **Dispositions statutaires :**

D'autres dispositions visent à assurer l'égalité professionnelle, telles que : l'état de « grossesse » qui vient compléter la liste des critères prohibés de distinction entre agents, la modification du dispositif déjà existant des nominations équilibrées de l'article 6 quater de la loi de 1983, l'organisation de jurys de recrutement, d'avancement ou de promotion interne composés d'une proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe, l'exclusion du champ d'application du jour de carence les congés maladie liés à l'état de grossesse, le maintien du droit à l'avancement pour une durée de 5 ans pour l'ensemble de la carrière des fonctionnaires placés en disponibilité pour élever un enfant ou en congé parental, la prise en compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emploi et grades concernés dans le cadre des lignes directrices de gestion, la nécessité de préciser la part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et celle parmi les agents inscrits sur ce tableau qui sont susceptibles d'être promus.

Les services Ressources Humaines mettront en œuvre l'ensemble de ces évolutions réglementaires.

- **Prévention des discriminations liées au handicap**

L'égalité professionnelle concerne également les agents en situation de handicap.

La Ville a engagé, depuis plusieurs années, une politique volontariste dans le domaine de l'intégration et du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap. Notre collectivité a mis en place un référent « Handicap » dès 2013 afin de permettre la sensibilisation, la coordination des interventions, l'information, l'accompagnement de ces agents, de leur collectif de travail et des managers.

Ce travail permet de lever des incompréhensions, et de prévenir les risques de discrimination.

Cependant, il est nécessaire de rester vigilants face à ce risque en poursuivant le travail de sensibilisation, d'information auprès de tous lors d'interventions individuelles ou collectives.

Le référent « handicap » doit développer les actions de maintien dans l'emploi des agents, en améliorant leurs conditions de travail, en favorisant l'exercice de leurs missions tout en préservant le bon fonctionnement des services.

Il doit poursuivre l'accompagnement des agents en situation de handicap en transversalité avec les différents services internes à la RH mais aussi en lien avec les services extérieurs afin de mettre en place les meilleures conditions de travail possible et tenter de prévenir toute discrimination.

Le référent « handicap » doit s'assurer que l'aménagement du poste de travail de l'agent (matériel mis à disposition) le suive tout au long de sa carrière et de ses éventuels changements de postes.

Le référent « handicap » doit continuer le développement de la politique d'intégration de personnes en situation de handicap au sein de la Ville d'Aix en Provence, notamment dans le cadre des contrats d'apprentissage. Il doit aussi favoriser l'accueil d'élèves et étudiants accomplissant un stage d'étude obligatoire en développant le réseau des acteurs de la formation supérieure. L'apprentissage, par exemple, peut permettre à une personne en situation de handicap d'intégrer le monde du travail, de démontrer ses compétences et son savoir-faire et de l'autre côté, cela permet également à la collectivité, de dépasser le stade des stéréotypes, des idées reçues et de pouvoir comprendre toute la potentialité que l'apprenti peut apporter à la collectivité. En fonction des besoins de la Ville en matière de recrutement, cela pourrait permettre une intégration progressive au sein du collectif de travail.

En matière d'évolution professionnelle, l'accès aux concours et formations peut être aménagé pour les agents en situation de handicap. Le service « formation » se rapproche du référent « handicap » afin de permettre une bonne coordination avec les organismes extérieurs afin de mettre en place les mesures de compensations du handicap. Ce travail doit se poursuivre et s'améliorer en travaillant en amont sur les besoins identifiés.

Toujours en matière d'évolution professionnelle, il apparaît à travers des statistiques menées qu'en matière de promotion et d'avancement de grade les agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE) sont nommés dans les mêmes proportions que les agents non BOE. Cependant afin d'effectuer une veille, il serait intéressant de mettre en place des indicateurs plus fins afin d'en suivre l'évolution.

DATE D'EFFET ET DUREE DES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

Ce document a fait l'objet d'une présentation au Comité Technique du 17 novembre 2020.

Ces Lignes Directrices de Gestion sont prévues pour une durée de 6 ans.

Date d'effet : 01/01/2021

Elles sont susceptibles de faire l'objet d'une révision tous les ans si nécessaire après avis du Comité Technique. Même sans révision, dans un souci de transparence et de transversalité, un point d'étape pourra régulièrement être présenté en Comité Technique puis à l'ensemble des directions.

Un bilan d'étape détaillé sera effectué dans 3 ans pour vérifier s'il y a lieu de revoir les orientations fixées dans ce document.

PJ9

LISTE DES ETUDES ET TRAVAUX DE RESTAURATION PAR MH DEPUIS 2009

date à laquelle l'Etat s'est désengagé de la maîtrise d'ouvrage MH
au bénéfice (ou à la charge...) des propriétaires

Couvent des Prêcheurs :

- Etudes préalables

Musée Granet :

- Restauration complète

Hôtel de Ville :

- études préalables
- restauration façade est
- restauration façade sud
- restauration façade nord
- restauration cour intérieure

Domaine du Grand Saint Jean

- étude préalable

Église de la Madeleine :

- études préalables
- travaux de renforcement structurel
- restauration des parties hautes intérieures
- restauration de la façade principale et des premiers adossés
- restauration des intérieurs

Halle aux grains :

- restauration façade nord
- restauration façade sud

Hôtel de Châteaurenard :

- études préalable
- réfection toiture + travaux de renforcement de l'aile sur cour
- restauration des décors de l'escalier d'honneur + ravalement façade sur cour

Église de Saint Jean de Malte :

- études préalables
- restauration des superstructures dont les toitures
- restauration de la façade principale + clocher et beffroi + système de récupération des eaux de pluie

Hôtel de Bodes :

- étude préalable
- travaux d'aménagement intérieur
- restauration des façades est et ouest

Hôtel de Maynier d'Oppède :

- étude préalable
- ravalement façade intérieure sud
- restauration toiture + charpente + façade nord sur rue

Bastide du Jas de Bouffan :

- études préalables
- travaux de restauration des 4 façades + de renforcement structurel (charpente + plancher)
- travaux de restauration paysagère du parc

- travaux de restauration de l'ensemble des bâtiments du domaine

Pavillon de Vendôme :

- étude préalable

Hôtel Maurel de Ponteves :

- étude préalable
- restauration de la façade nord
- restauration de l'escalier d'honneur

Église Saint Jean Baptiste :

- étude préalable
- restauration des intérieurs

Église de Puyriscard :

- restauration de la façade principale
- mise en lumière des intérieurs
- restauration de la toiture
- restauration intérieure partielle

Chapelle des Pénitents Blancs :

- étude préalable
- restauration des intérieurs
- restauration de la façade principale

Logis du Bras d'Or :

- étude préalable
- restauration complète

Monument Joseph Sec :

- restauration de la façade sur rue
- restauration de la façade sur cour

Chapelle de la Visitation :

- étude préalable
- restauration de la façade principale + restauration du parvis avec sa grille

Chapelle de la Consolation :

- étude préalable
- mise aux normes d'accessibilité des intérieurs + restauration de la façade principale + restauration du parvis

Atelier Cézanne :

- étude préalable
- restauration complète

Fontaine des 4 dauphins :

- restauration complète

Fontaine de l'Hôtel :

- restauration complète

Fontaine des Augustins :

- restauration complète

Fontaine des Prêcheurs :

- restauration complète

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur