



Marseille, le 17 OCT. 2019

LE PRÉSIDENT

/Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
T 04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

à

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° : 1795

Objet : notification des observations définitives relatives
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune
d'Allauch

Monsieur le maire
Hôtel de Ville
Place Pierre Bellot
13190 ALLAUCH

P.J. : rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 121 761 7399 0

Par lettre du 15/02/2019, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion de la commune d'Allauch pour les exercices 2012 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la juridiction une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.

Nacer MEDDAH



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ALLAUCH
(Bouches-du-Rhône)

Exercices 2012 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 octobre 2019.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	8
2 LA GOUVERNANCE	9
2.1 Des frais de représentation en diminution mais non appuyés de justificatifs	9
2.2 Les conditions de prise en charge des frais de protection fonctionnelle du maire	10
2.3 Une information du citoyen perfectible	11
3 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	12
3.1 La tenue de l'état de l'actif	12
3.2 Une gestion perfectible des autorisations de programme	13
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	15
4.1 Des ressources de fonctionnement globalement stables	16
4.2 Des charges de gestion courante en augmentation	18
4.3 Un excédent brut de fonctionnement réduit de moitié sur la période	19
4.4 Une CAF pour la première fois négative en 2017	20
4.5 L'investissement et son financement	21
4.6 La situation bilancielle.....	23
4.6.1 La trésorerie	23
4.6.2 La dette.....	23
5 LES RESSOURCES HUMAINES.....	25
5.1 Les suites réservées au précédent contrôle	25
5.2 Une gestion des emplois déficiente.....	26
5.3 La politique de recrutement	27
5.4 Le déroulement des carrières	28
5.5 Le temps de travail.....	29
5.6 Le compte épargne temps	30
5.7 Les absences au travail.....	31
5.8 Les heures supplémentaires en augmentation.....	32
5.9 Les astreintes en hausse	33

SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la commune d'Allauch à compter de l'exercice 2012. Le contrôle a porté sur les suites réservées par la commune au précédent contrôle qui couvrait les années 2000 à 2010, mais aussi sur la fiabilité des comptes, la situation financière et les ressources humaines.

La chambre relève que la commune, fortement carencée en logements sociaux (5,63 % en 2017 alors que le taux légal est de 25 %), voit ses ressources amputées (366 561 € en 2017 et 512 164 € en 2018) par les prélèvements au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Si la situation financière de la commune est restée globalement équilibrée sur les quatre premières années de la période sous revue, elle s'est cependant fortement dégradée en 2017 avec une capacité d'autofinancement qui devient pour la première fois négative.

Si la tendance devait se confirmer, la baisse du financement propre de la commune pourrait avoir des conséquences sur ses possibilités d'investissements même si, en ce domaine, elle a pu compter, jusqu'à présent, sur d'importantes subventions publiques, notamment de la part du département des Bouches-du-Rhône.

La dette de la commune est passée de 14,7 M€ en 2017 à 19,1 M€ en 2018 à la suite de la renégociation assortie d'une indemnité de remboursement anticipée des emprunts dits toxiques contractés par la ville depuis de nombreuses années.

Les instances décisionnelles fonctionnent correctement mais la gouvernance de la commune pourrait être améliorée si une plus grande transparence était assurée à l'égard des citoyens à travers la publicité des délibérations du conseil municipal sur le site internet de la commune.

Les frais de justice pris en charge par la commune afin que le maire, mis en examen en 2015 dans le cadre d'une instruction pénale portant sur plusieurs griefs, se défende, représentent une dépense de 175 698 € sur les trois dernières années. Toutefois, si ce dernier a droit à une protection fonctionnelle, une partie de ces frais couvre sa défense en sa qualité de sénateur et, de ce fait, n'avait pas à être prise en charge par la commune.

La gestion des ressources humaines a connu des avancées comme la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail et la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) même si la part correspondant au complément indemnitaire annuel (CIA) reste à mettre en place. Toutefois, la commune doit encore, notamment, parvenir à maîtriser ses dépenses de personnel qui représentaient 60,8 % des charges totales de la commune en 2017 et mettre en conformité la durée du travail des agents municipaux avec la durée légale.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Délibérer sur le remboursement des frais de représentation du directeur général des services sur présentation de pièces justificatives en lieu et place d'une indemnité forfaitaire pour frais de représentation, en application des derniers textes publiés.

Recommandation n° 2 : Se mettre en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la mise en ligne par les collectivités territoriales des documents d'informations budgétaires et financières.

Recommandation n° 3 : Mettre en concordance l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif en se rapprochant du comptable public.

Recommandation n° 4 : Ajuster les postes budgétaires avec les effectifs réellement pourvus.

Recommandation n° 5 : Fixer par délibération le taux de fonctionnaires de chaque grade pouvant être promu au grade d'avancement ou au grade supérieur.

Recommandation n° 6 : Mettre en conformité la durée du travail des agents municipaux avec la durée légale du travail.

INTRODUCTION

Par lettre du 30 avril 2018, le président de la chambre a informé M. Roland Povinelli, ordonnateur en fonction, de l'engagement du contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Allauch, à compter de l'exercice 2012.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 19 octobre 2018 avec l'ordonnateur.

Les observations provisoires, arrêtées par la chambre lors de sa séance du 9 janvier 2019, ont été transmises dans leur intégralité à l'ordonnateur par lettre du 15 février 2019. Des extraits ont été adressés aux personnes mises en cause.

Après avoir entendu, à leur demande, l'ordonnateur de la commune, représenté par son conseil, et le directeur général des services et examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a arrêté, lors de sa séance du 7 octobre 2019, ses observations définitives et recommandations reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Allauch, située à douze kilomètres à l'est de Marseille et à 35 kilomètres au sud d'Aix-en-Provence, s'étend sur une superficie de 5 030 hectares. 4 672 hectares sont situés en zone naturelle dont 55 % classés en protection totale. Elle compte aujourd'hui une population qui a doublé en 50 ans pour s'établir à 21 743 habitants, répartis entre le noyau historique de la commune, Allauch-Village, qui ne concentre qu'une faible partie des habitants et les autres quartiers plus urbanisés que sont le Logis-Neuf, La Pounche, Fontvieille et Pié d'Autry.

M. Roland Povinelli est le maire d'Allauch depuis 1975. Il a également été sénateur de 2008 à 2014, conseiller général de 1992 à 2008, vice-président du conseil général des Bouches-du-Rhône en 2008 et vice-président de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) en 2001. Après avoir été membre de la CUMPM, la commune d'Allauch fait partie depuis le 1^{er} janvier 2016, de la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), issue de la fusion de six intercommunalités, et qui s'est vue transférer un certain nombre de compétences auparavant attribuées à la commune.

Le revenu fiscal moyen par foyer allaudien qui s'élève à 33 425 €, est très supérieur aux moyennes départementale (24 407 €), régionale (24 854 €) et nationale (25 236 €).

Le taux de logements sociaux est très faible sur Allauch. Il est cinq fois inférieur à l'objectif de 25 % fixé par la loi¹. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'il manquait 1 654 logements sociaux sur la commune.

Tableau n° 1 : Taux de logements sociaux sur résidences principales à Allauch

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taux légal de logements sociaux à atteindre en 2025
Taux de logements sociaux à Allauch	4,33 %	5,30 %	5,45 %	5,56 %	5,68 %	5,63 %	25 %

Source : commune d'Allauch et ministère de la cohésion et des territoires

La commune invoque à ce propos la contrainte que font peser sur son urbanisme, les risques naturels, technologiques ou d'exposition au bruit, les multiples recours de tiers sur les permis de construire et les contraintes supplémentaires pesant sur la procédure de modification n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU). Ainsi, sur les 1 000 hectares restant en zone urbanisée, 500 sont déjà construits, 200 sont inconstructibles et il ne reste potentiellement que 300 à pouvoir être mobilisés.

Compte tenu du niveau très faible du taux de logements sociaux actuel et des contraintes mises en avant par la commune, il n'est pas à exclure que les objectifs légaux assignés en matière de logement social ne soient pas atteints, d'ici 2025, ce qui n'est pas neutre pour les finances communales.

¹ Voir article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Des frais de représentation en diminution mais non appuyés de justificatifs

Le maire d'Allauch perçoit une indemnité pour frais de représentation. Prévues à l'article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales, ces indemnités, réservées aux maires et aux présidents de métropole, de communautés urbaines, d'agglomération et d'agglomération nouvelle, ont pour objet de couvrir les dépenses du chef de l'exécutif en réceptions ou manifestations de toute nature qu'il organise ou auxquelles il participe à l'occasion de ses fonctions, dans l'intérêt de la collectivité.

Votée par le conseil municipal sur les ressources ordinaires de la commune, l'indemnité ne constitue pas un remboursement au sens strict mais correspond plutôt à une allocation² et n'est donc pas imposable. Elle a connu une baisse sur la période sous revue passant de 10 000 € par an en 2012 à 6 000 € depuis 2015.

La chambre relève que le maire d'Allauch ne conserve aucun justificatif des dépenses au titre desquelles il perçoit l'indemnité. Même si aucun texte ne l'exige, l' élu doit cependant pouvoir justifier ces dépenses comme le relève le Guide de l' élu local, publié par l'association des maires de France. En effet, le montant de l'indemnité ne peut excéder les frais auxquels elle correspond sous peine de constituer un traitement déguisé (Conseil d'État, 20 février 1942, *Ligue des contribuables de Sevrans*).

La chambre invite donc le maire à conserver ses justificatifs afin de démontrer que les différents frais couverts par l'indemnité ont été exposés dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune, dans un double souci de bonne gestion des deniers publics et de transparence de la vie publique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a rappelé que ces frais étaient conformes à l'état du droit, ce que la chambre ne contestait pas, et a informé la chambre qu'il aurait renoncé à ce droit.

Le directeur général des services (DGS) de la commune perçoit également une indemnité forfaitaire mensuelle pour frais de représentation prévus à l'arrêté du 18 octobre 2004 et sur la base de la délibération du conseil municipal de la commune du 6 juillet 2009, comme l'ordonnateur et le DGS l'ont précisé en réponse aux observations provisoires de la chambre. Celle-ci rappelle toutefois que l'arrêté du 14 novembre 2017 qui concerne les montants du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), a abrogé à compter du 1^{er} janvier 2018 les dispositions prévues dans l'arrêté de 2004, les montants de référence du nouveau régime indemnitaire intégrant celui de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation. Cette abrogation a pour conséquence de mettre un terme, depuis le 1^{er} janvier 2018, à la possibilité d'attribuer cette indemnité aux titulaires d'emplois fonctionnels territoriaux sous forme forfaitaire, à l'instar des agents de l'État, selon le principe de parité entre les deux fonctions publiques. Demeure seulement possible le remboursement des frais de représentation sur présentation des pièces justifiant ces dépenses.

² Conseil d'État, 16 avril 1937, *Sieur Richard*, n° 52949.

Dès lors que la chambre observe que la commune a continué de verser au DGS, après le 1^{er} janvier 2018, une somme forfaitaire pour frais de représentation, elle recommande à la commune de régulariser cette situation par une nouvelle délibération.

Recommandation n° 1 : Délibérer sur le remboursement des frais de représentation du directeur général des services sur présentation de pièces justificatives en lieu et place d'une indemnité forfaitaire pour frais de représentation, en application des derniers textes publiés.

2.2 Les conditions de prise en charge des frais de protection fonctionnelle du maire

Les frais de justice engagés par la commune d'Allauch au titre de la protection fonctionnelle de son maire, également sénateur, afin que ce dernier puisse se défendre dans le cadre d'une instance pénale, ont représenté une dépense de 175 968 € au cours des trois dernières années.

Tableau n° 2 : Montant en € des frais d'actes et de contentieux entre 2015 et 2017 dont la prise en charge de la protection fonctionnelle du maire

Imputation comptable	2015	2016	2017	TOTAL
Compte 6227 "Frais actes contentieux"	119 956,54	195 197,93	164 549,00	479 703,47
<i>Dont frais de protection fonctionnelle du maire</i>	38 160	59 556	78 252	175 968
<i>Part de la protection fonctionnelle accordée au Maire</i>	31,81 %	30,51 %	47,56 %	36,68 %

Source : comptes de gestion, mandats et données de la commune

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a rappelé que la protection fonctionnelle lui était due, comme la présomption d'innocence, ce que la chambre ne contestait pas. Elle observe cependant que les délibérations du conseil municipal accordant au maire la protection fonctionnelle posent plusieurs problèmes d'ordre juridique :

- si le rapport de la délibération précitée du 30 juin 2015 indique qu'une partie des griefs reprochés à l'intéressé ont trait à sa fonction de maire, puis propose au conseil municipal de faire bénéficier le maire de la protection fonctionnelle conduisant ainsi la commune à prendre en charge l'ensemble des honoraires et frais de procédure, l'article 1^{er} de la décision « accorde la protection fonctionnelle au maire dans le cadre de l'instruction ouverte chez [...], juge d'instruction auprès du TGI de Marseille ». Dans ces conditions, rien ne permet d'établir que la protection fonctionnelle accordée au maire par le conseil municipal se limite aux seules procédures concernant M. Povinelli en sa qualité de maire, alors qu'une partie de ces frais a trait à un grief qui le concerne en sa qualité de sénateur et qui, de ce fait, n'a pas à être prise en charge par la commune³ ;
- dans le cadre d'une procédure concernant une ordonnance de non-lieu rendue le 15 janvier 2016 (parquet 14/171009, instruction B14/00065), motivée par la prescription de l'action publique, le maire a également sollicité la protection fonctionnelle par courrier du 16 janvier 2016, compte tenu de propos diffamatoires tenus à son encontre sur plusieurs supports de communication. Le conseil municipal l'a lui accordée par délibération n° 2016/42 du 30 mars 2016 signée par le deuxième adjoint. Or, le compte-rendu de la séance mentionne que le maire a pris part au débat et rien n'indique qu'il n'a pas pris part au vote de la délibération, le tout en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales qui 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* ».

2.3 Une information du citoyen perfectible

Contrairement aux dispositions du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de documents d'informations budgétaires et financières, qui prévoient que ces derniers doivent être publiés dans des conditions garantissant « *leur accessibilité intégrale* », « *leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant* » et « *leur bonne conservation et leur intégrité* », lesdits documents ne figuraient pas sur le site internet de la commune d'Allauch, actualisé fin 2018.

³ « *De manière générale, l'acte octroyant la protection fonctionnelle - une délibération pour un élu ou un arrêté de l'autorité territoriale pour un fonctionnaire - doit préciser les faits pour lesquels la protection est octroyée afin de la circonscrire à ce qui est strictement nécessaire, ce qui permettra le cas échéant de faire cesser la prise en charge de la protection dès lors que les recours seront hors du champ ainsi défini.* » arrêt chambre criminelle 25 juin 2013 n° 12-84.696, commune de Gevrey-Chambertin.

L'article R. 2121-11 du code général des collectivités territoriales créé par le décret précité prévoit également que « *Le compte rendu de la séance (...) est mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe* ». Ces dispositions n'étaient pas davantage respectées. Alors que l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a indiqué que la commune, soucieuse de se conformer à l'exigence réglementaire de publication des actes réglementaires a entrepris la refonte de son site internet permettant désormais l'accès aux documents d'informations budgétaires et financières de la collectivité, la chambre a pu observer qu'au 7 octobre 2019, seuls les procès-verbaux et délibérations de la séance du conseil municipal du 28 mars 2019 figuraient sur le site internet de la commune et qu'ils n'ont pas trait à des documents d'informations budgétaires et financières.

La chambre recommande à la commune d'Allauch de se mettre rapidement en conformité avec les textes parus sur la mise en ligne.

Recommandation n° 2 : Se mettre en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la mise en ligne par les collectivités territoriales des documents d'informations budgétaires et financières.

3 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La tenue de l'état de l'actif

Le recensement des biens appartenant à la commune et leur identification ne sont pas suivis sur Allauch et le rapprochement de l'inventaire physique et comptable de la commune avec l'état de l'actif de son comptable public a mis en évidence des écarts inexpliqués.

Tableau n° 3 : Comparaison entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire comptable de la commune

En €	Inventaire comptable de la commune	État de l'actif du comptable	Écart
Au 31 décembre 2012	81 921 035,34 €	77 668 665,84 €	+ 4 252 369,50 €
Au 31 décembre 2014	84 267 956,48 €	83 160 832,53 €	+ 1 107 123,95 €
Au 31 décembre 2016	92 786 792,86 €	94 440 886,00 €	- 1 654 093,14 €

Source : commune d'Allauch et états de l'actif

La chambre recommande à la commune de se rapprocher du comptable public afin de mettre en conformité les inventaires physique et comptable avec l'état de l'actif.

Recommandation n° 3 : Mettre en concordance l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif en se rapprochant du comptable public.

3.2 Une gestion perfectible des autorisations de programme

Les opérations d'investissement ont fait l'objet d'autorisations de programmes (AP) et de crédits de paiement (CP), prévues par l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes* ».

L'analyse des états consacrés aux AP-CP joints aux comptes administratifs démontre que leur suivi a été très peu satisfaisant. En effet certaines AP/CP ouvertes en 2011 n'ont été finalisées qu'en 2016 et 2017, soit cinq ou six ans après leur ouverture.

Au 31 décembre 2017, 13 autorisations de programme (AP) étaient en cours, essentiellement pour des opérations d'équipements dans les domaines de l'éclairage public, la vidéosurveillance et la construction ou la rénovation des bâtiments publics (la piscine Pié d'Autry, le centre technique municipal, la mise en accessibilité des ERP communaux...).

Si, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales, la commune a voté en 2016 et 2017 les AP par des délibérations distinctes de celles adoptant le budget et les décisions modificatives, elles n'ont pas été assorties de la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants prévue par les mêmes dispositions, en ce qui concerne les opérations « PUP des Tourres, Usine EDF et rénovation des bâtiments communaux ». Seule l'AP n° 2015000063 « mise en accessibilité des ERP Communaux » datant de 2015, a fait l'objet d'un échéancier des crédits de paiement.

Cette absence de gestion prévisionnelle des crédits de paiement s'est accompagnée d'inscriptions de crédits ouverts pour des montants significatifs mais peu ou pas consommés sur plusieurs exercices ainsi que de restes à réaliser importants sur certaines opérations.

Tableau n° 4 : 2 exemples de suivis d'AP/CP

N° AP	Nom de l'AP	Montant en € AP votée avec révisions	Crédits de paiements ouverts avec RAR n-1					
			2012	2013	2014	2015	2016	2017
2012000060	Centre technique municipal	3 240 000	50 000	360 186,83	881 580,51	2 125 681,13	2 845 324,16	1 555 929,88
			Crédits de paiements réalisés					
			0	5 905,25	113 406,79	265 363,80	1 299 394,28	1 199 687,33
			Crédits annulés					
			0	0	2 492,59	0	0	186 242,05
			Restes à réaliser					
50 000	354 281,58	765 681,13	1 860 317,33	1 545 929,88	160 000			

Source : comptes administratifs

N° AP	Nom de l'AP	Montant en € AP votée avec révisions	Crédits de paiements ouverts avec RAR n-1					
			2012	2013	2014	2015	2016	2017
2011000057	Rénovation piscine Pié d'Autry	1 974 000	199 900	763 888,58	761 673,50	756 903,50	1 912 258,61	1 676 968,69
			Crédits de paiements réalisés					
			11 965,26	2 215,08	4 770	18 791,05	235 289,92	1 475 745,91
			Crédits annulés					
			98 046,16	0	0	500 000	361 511,00	76 223,06
			Restes à réaliser					
89 888,58	761 673,50	756 903,50	238 112,45	1 315 457,69	124 999,72			

Source : comptes administratifs

Ainsi, la chambre observe une utilisation largement déféctueuse des AP/CP sur plusieurs points :

- la commune n'établit pas d'échéancier prévisionnel alors que c'est obligatoire ;
- elle inscrit annuellement des crédits de paiement peu consommés notamment les premières années ;
- la réalisation de l'opération est encore incomplète au bout de cinq, voire six ans ;
- la commune opère en sus chaque année un ajustement important de montants à travers des annulations de crédits et des reports de RAR.

Cela traduit globalement des retards de réalisation et un suivi perfectible des AP/CP.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière de la commune a été examinée à partir des derniers comptes de gestion disponibles (2012 à 2017) et mise à jour sur certains points avec les informations disponibles pour 2018. Le tableau suivant synthétise les principaux indicateurs financiers :

Tableau n° 5 : Situation financière de la commune de 2012 à 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 599 329	14 779 615	14 943 390	15 573 024	15 677 282	15 575 122
+ Ressources d'exploitation	1 788 120	1 783 703	1 767 957	1 852 801	1 863 949	1 697 640
= Produits "flexibles" (a)	16 387 449	16 563 318	16 711 347	17 425 825	17 541 231	17 272 762
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 715 034	5 827 973	5 431 156	5 049 885	4 916 678	4 599 796
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 096 522	961 354	1 214 945	1 369 307	1 388 594	1 274 696
= Produits "rigides" (b)	6 811 556	6 789 327	6 646 101	6 419 192	6 305 272	5 874 492
TOTAL PRODUITS (A)	23 199 005	23 352 645	23 357 448	23 845 017	23 846 503	23 147 254
Charges à caractère général	5 115 793	5 344 581	5 223 589	5 494 517	5 390 792	5 598 330
+ Charges de personnel	13 310 728	13 678 125	14 254 338	14 217 185	14 094 072	14 719 298
+ Subventions de fonctionnement	343 280	432 162	487 845	486 261	584 837	557 085
+ Autres charges de gestion	673 940	941 287	725 322	666 968	614 717	596 760
= Charges de gestion (B)	19 443 742	20 396 154	20 691 094	20 864 931	20 684 418	21 471 473
EXCÉDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT (A-B)	3 755 264	2 956 491	2 666 354	2 980 087	3 162 085	1 675 781
RÉSULTAT FINANCIER	- 735 957	- 725 579	- 674 881	- 677 689	- 652 595	- 1 612 177
+/- Autres produits et charges excep. réels	117 331	51 592	35 148	59 253	70 608	221 284
CAF BRUTE	3 136 638	2 282 504	2 026 620	2 361 650	2 580 098	284 888
- Dotations nettes aux amortissements	783 336	531 413	591 217	562 316	561 584	572 455
- Dotations nettes aux provisions	0	411 958	437 006	741 954	685 190	- 378 146
RÉSULTAT DE FONCTIONNEMENT	2 353 302	1 339 133	998 398	1 057 380	1 333 324	90 579
FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS						
CAF BRUTE	3 136 638	2 282 504	2 026 620	2 361 650	2 580 098	284 888
- Annuité en capital de la dette	670 757	733 227	820 215	801 387	864 316	901 920
CAF NETTE	2 465 881	1 549 277	1 206 406	1 560 263	1 715 781	-617 032
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	261 433	190 038	227 577	0	383 659	281 931
+ Subventions d'investissement reçues	703 347	2 037 693	1 345 743	1 911 520	1 274 665	3 135 164
+ Produits de cession	341 001	505 800	0	0	0	538 300
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 305 781	2 733 531	1 573 320	1 911 520	1 658 324	3 955 395
= Financement propre disponible (C+D)	3 771 662	4 282 809	2 779 726	3 471 783	3 374 106	3 338 363
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>105,3 %</i>	<i>116,9 %</i>	<i>100,5 %</i>	<i>87,7 %</i>	<i>66,1 %</i>	<i>66,5 %</i>

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 580 253	3 664 966	2 765 783	3 960 048	5 104 583	5 021 737
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	57 394	133 063	30 784	106 496	95 474	233 864
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	55 156	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	60 000	-60 000	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	78 859	424 780	43 159	-594 761	-1 825 952	-1 917 239

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

4.1 Des ressources de fonctionnement globalement stables

Globalement, les produits de gestion ont très légèrement diminué de 51 751 € sur la période sous revue passant de 23 199 005 € en 2012 à 23 147 254 € en 2017 (soit - 0,04 % par an).

Les ressources fiscales ont progressé quasiment d'un million en cinq ans (+ 975 793 €). Cette progression s'explique en partie par l'augmentation de la population (+ 2 854 habitants en cinq ans) qui s'est accompagnée de celle des bases imposables, dès lors que les taux des impôts votés par le conseil municipal (taxe d'habitation, taxes foncières) ont baissé sur la période.

Tableau n° 6 : Évolution des taux moyens des trois taxes communales

Nature taxe	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation	20,49 %	20,29 %	20 %	20 %	19,90 %	19,70 %	19,70 %
Foncier bâti	34,55 %	34,20 %	33,72 %	33,72 %	33,55 %	33,21 %	33,21 %
Fonction non bâti	75,44 %	74,69 %	73,62 %	73,62 %	73,25 %	72,52 %	72,52 %

Source : commune d'Allauch

Elle provient également de la croissance continue des autres taxes dont les droits de mutation à titre onéreux qui concernent les cessions immobilières (+ 369 M€ en 2017 par rapport à 2012). La chambre observe également que la commune a été fortement pénalisée par le prélèvement opéré sur les ressources fiscales de la commune en raison du constat de carence en logements sociaux dont elle fait l'objet. En 2018 ce prélèvement a été affecté d'un taux de majoration de 50 %, ce qui l'a porté à 512 563,86 € contre 366 561,39 € en 2017.

Tableau n° 7 : Prélèvements au titre de la loi SRU

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de logements sociaux construits	56	22	15	0	16	NC	NC
Prélèvement au titre la loi SRU Brut en €	189 240,01	221 136,43	301 137,81	286 670,10	285 510,15	366 561,39	512 163,86
Prélèvement au titre la loi SRU Net des dépenses déductibles en €	189 240,01	221 136,43	229 137,81	106 670,10	55 510,15	366 561,39	512 163,86

Source : tableau CRC d'après données commune d'Allauch et comptes de gestion

Les ressources d'exploitation sont en baisse de 90 480 € sur la période, essentiellement en raison de la baisse des revenus locatifs et de redevances intervenue entre 2016 et 2017 (- 49,82 %) et suite à un changement d'écriture comptable sur les recettes liées à la participation des agents pour les titres restaurants.

Les ressources institutionnelles ont baissé de 1,1 M€ sur la période à hauteur de 0,8 M€ pour la DGF et 0,3 M€ pour les participations. Cette diminution de produits s'est inscrite dans le cadre du dispositif national de participation de l'ensemble des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics (baisse générale des dotations versées par l'État aux collectivités locales de 1,5 Md€ en 2014, 3,7 Md€ en 2015 et 3,7 Md€ en 2016).

Cette baisse n'a pas été compensée par l'augmentation de la fiscalité reversée perçue par la commune qui n'a progressé que de 178 174 € sur la même période (suite à une légère réduction en 2017).

Tableau n° 8 : Évolution de la fiscalité reversée par l'État et la Métropole

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	688 778	643 507	643 507	643 507	943 284	943 284	6,5 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	317 847	317 847	317 847	317 847	0	0	- 100,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	89 897	0	253 591	407 953	445 310	331 412	29,8 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	1 096 522	961 354	1 214 945	1 369 307	1 388 594	1 274 696	3,1 %

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Ces dernières sommes correspondent à la part de la fiscalité perçue par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel appartient la commune qui est reversée à cette dernière :

– à titre obligatoire, sous forme d'attribution de compensation (AC) pour assurer la neutralité du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences (en d'autres termes, l'EPCI restitue en principe à ses communes membres le produit fiscal perçu excédant le financement des dépenses afférentes aux compétences qu'il exerce à la place des communes) ;

– à titre facultatif, au travers de la dotation de solidarité communautaire (DSC) tenant compte de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant et dont le principe et les critères de répartition entre les bénéficiaires sont fixés par le conseil communautaire.

La chambre observe à cet égard que la DSC a été incorporée à l'attribution de compensation à compter de 2016, à la suite de décisions prises à la veille de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Même si elle n'est pas expressément interdite par le code général des impôts et a pu être jugée acceptable par les services du ministère de l'intérieur, cette incorporation n'est nullement envisagée par les dispositions législatives qui régissent ces reversements et se détourne clairement de leur esprit car ils poursuivent des objectifs fondamentalement différents. Le mécanisme vise à figer et pérenniser les reversements de la métropole Aix-Marseille-Provence au profit de chacune des communes-membres de l'ex-communauté urbaine de Marseille. Apparemment profitable à ces dernières, il réduit toutefois les marges de manœuvre financières de la métropole au détriment des politiques qu'elle doit mener pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population métropolitaine, dont les allaudiens font partie.

Par ailleurs, la commune bénéficie depuis 2012, mais surtout 2014, du reversement d'une partie du fonds de péréquation liée à l'intercommunalité (FPIC) dont la métropole est bénéficiaire. Ce dispositif qui a été mis en place par la loi de finances pour 2011, organise une péréquation horizontale entre collectivités appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI). À cet égard, la commune d'Allauch a bénéficié d'une hausse de ce fonds en 2014, 2015 et 2016 avant de connaître une baisse en 2017.

4.2 Des charges de gestion courante en augmentation

Globalement, elles ont augmenté de 2 027 731 € sur la période sous revue, passant de 19 443 742 € à 21 471 473 € (soit + 2 % par an en moyenne).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les charges à caractère général ont augmenté de 207 537,55 € entre 2016 et 2017 et les charges de personnel de 637 850,87 €.

Tableau n° 9 : Évolution des charges de fonctionnement commune d'Allauch

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure moyenne	Évolution
Charges à caractère général	5 115 793	5 344 581	5 223 589	5 494 517	5 390 792	5 598 330	25,0%	9,43%
- Charges de personnel	13 310 728	13 678 125	14 254 338	14 217 185	14 094 072	14 719 298	65,5%	10,58%
+ Subventions de fonctionnement	343 280	432 162	487 845	486 261	584 837	557 085	2,2%	62,28%
+ Autres charges de gestion	673 940	941 287	725 322	666 968	614 717	596 760	3,3%	- 11,45%
- Charges d'intérêt et pertes de change	750 844	742 574	685 855	687 324	661 860	1 621 696	4,0%	115,98%
= Charges courantes	20 194 586	21 138 728	21 376 949	21 552 255	21 346 278	23 093 169		14,35%

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

Une progression plus marquée est toutefois constatée en fin de période. Ainsi au cours de la seule année 2017, les charges à caractère général ont crû par rapport à 2016 de 500 000 € et les dépenses de personnel de 700 000 €, soit un total de 1,2 M€. Ces augmentations sont essentiellement dues :

- au développement de nombreux services en lien avec l'augmentation de la population (ouverture d'un groupe scolaire, ouverture de nouvelles classes dans les groupes scolaires existants, augmentation de la capacité d'accueil crèche / halte-garderie, centres aérés / service jeunesse, augmentation du nombre de dossiers d'urbanisme et d'état civil, maison des seniors, ouverture d'une seconde bibliothèque) ;
- aux mesures de sécurité (augmentation des effectifs de la police municipale en cette période marquée par l'état d'urgence et alors même que l'État a continué à se désengager (réduction des effectifs du commissariat de Plan-de-Cuques), ouverture d'un centre de supervision urbain (CSU) avec développement de la vidéosurveillance, augmentation des effectifs du service de surveillance des collines avec un risque incendie accru compte tenu du déménagement des canadais de Marseille-Marignane vers Nîmes-Garons, patrouilles estivales, augmentation des effectifs du service sécurité et prévention jeunesse) ;
- à l'amélioration de certains services rendus (remunicipalisation du ménage dans les écoles, restauration et ouverture aux visites d'un moulin traditionnel, municipalisation de certaines fêtes traditionnelles, municipalisation du service postal pour l'agence de La Pounche qui allait fermer, ouverture d'une patinoire pour l'hiver).

4.3 Un excédent brut de fonctionnement réduit de moitié sur la période

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) représente l'excédent de recettes sur les dépenses courantes de fonctionnement (hors frais financiers). À titre indicatif, les juridictions financières estiment comme insuffisant un excédent brut de fonctionnement inférieur à 18 % des produits de gestion.

Tableau n° 10 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion (A)	23 199 005	23 352 645	23 357 448	23 845 017	23 846 503	23 147 254
Charges de gestion (B)	19 443 742	20 396 154	20 691 094	20 864 931	20 684 418	21 471 473
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 755 264	2 956 491	2 666 354	2 980 087	3 162 085	1 675 781
en % des produits de gestion	16,2 %	12,7 %	11,4 %	12,5 %	13,3 %	7,2 %

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

Avec des charges de gestion en croissance (+ 2 %) alors que les produits ont accusé une légère baisse (- 0,04 %), l'excédent brut de fonctionnement a été réduit de moitié entre 2012 et 2017. La tendance à la dégradation a été particulièrement marquée au cours de la dernière année avec l'effet conjugué de la baisse significative des produits (notamment, - 100 000 € de produits fiscaux, - 113 000 € de fiscalité reversée et - 316 000 € de ressources institutionnelles) et de l'augmentation importante des dépenses (+ 787 055 €).

4.4 Une CAF pour la première fois négative en 2017

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'épargne disponible de la collectivité, après prise en compte des charges et produits de fonctionnement courants, financiers et exceptionnels.

La CAF brute s'est notablement dégradée en fin de période où elle a été divisée par 10, sous le double effet de la chute de l'EBF et de charges financières pour la première fois supérieure à 1,6 M€, contre une moyenne de 0,7 M€ les cinq premières années (voir explication ci-après au paragraphe 4.6.2). La capacité d'autofinancement nette, obtenue en retranchant de la CAF brute l'annuité en capital du remboursement de la dette, devient négative pour la première fois en 2017 (- 617 032 €). Si cette tendance devait perdurer la commune éprouverait des difficultés à rembourser sa dette et à financer ses investissements.

Tableau n° 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	3 136 638	2 282 504	2 026 620	2 361 650	2 580 098	284 888
- Annuité en capital de la dette	670 757	733 227	820 215	801 387	864 316	901 920
= CAF nette ou disponible (C)	2 465 881	1 549 277	1 206 406	1 560 263	1 715 781	- 617 032

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

4.5 L'investissement et son financement

La commune d'Allauch a investi pour 24 M€ sur la période avec, pour principales réalisations, la mise en accessibilité des bâtiments communaux, la construction de la nouvelle cuisine centrale, la rénovation de la piscine municipale Pie Autry, la construction du centre technique municipal.

Tableau n° 12 : Financement des investissements

Financement des investissements (en milliers d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	total	Moyenne 2017/2012
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 580	3 665	2 766	3 960	5 104	5 021	24 096	4 016
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	57	133	31	106	95	234	656	109
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	55						55	9
Participations et inv. financiers nets		60	- 60				0	0
Total des dépenses	3 692	3 858	2 737	4 066	5 199	5 255	24 807	4 135

CAF nette	2 466	1 549	1 206	1 560	1 716	- 617	7 880	1 313
Ressources propres	1 306	2 734	1 573	1 912	1 658	3 955	13 138	2 190
Emprunts	600	1 000	0	500			2 100	350
variation du FDR	680	1 425	42	- 94	- 1 825	- 1 917	- 1 689	- 282

Financement par CAF	67 %	40 %	44 %	38 %	33 %	- 12 %	32 %	40 %
<i>financement par ressources propres</i>	35 %	71 %	57 %	47 %	32 %	75 %	53 %	62 %
<i>financement par emprunt</i>	16 %	26 %	0 %	12 %	0 %	0 %	8 %	10 %
<i>tirage sur FDR</i>	0 %	0 %	0 %	2 %	35 %	36 %	7 %	
	118 %	137 %	102 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Source : tableau CRC d'après comptes de gestion

Le précédent rapport de la chambre avait relevé « *qu'en dépit d'une pression fiscale supérieure à la moyenne de la région, la commune ne parvenait à financer ses investissements qu'en recourant à des cessions d'immobilisations ou à l'emprunt, faute de financement suffisant* ».

Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Tant les cessions, qui ne procèdent pas d'une réelle stratégie pour investir, que le recours à l'emprunt ont été modérés sur la période sous revue.

La commune a pu réaliser son programme d'investissements essentiellement grâce aux subventions et notamment grâce à l'aide conséquente que le département des Bouches-du-Rhône lui a accordée.

Ainsi, les recettes d'investissement hors emprunts ont cru de 203 % sur la période et elles ont représenté au total près de 13,1 M€ dont près de 10,4 M€ de subventions, 4,99 M€ ayant été reçus du seul conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Sur ce dernier montant 1,2 M€ ont été perçus dans le cadre d'un contrat départemental de développement et d'aménagement 2009/2011 au titre du dispositif de travaux de proximité, pour financer en partie le groupe scolaire des Gonagues, le centre technique municipal, une maison de quartier, l'aménagement du rond-point des Aubagnens.

Il est à noter que la commune a signé un autre contrat départemental le 18 juillet 2016 pour la période 2016/2019 avec une dépense subventionnable estimée à 17,1 M€ pour une subvention totale de 10,3 M€. Le montant versé par le département en 2016 s'est élevé à 2,2 M€. Les investissements ainsi financés ont porté sur la mise en accessibilité des bâtiments communaux, la construction de la nouvelle cuisine centrale, la rénovation de la piscine municipale Pie Autry, la construction du centre technique municipal.

La chambre observe par ailleurs que :

- les premières années sous revue ont été marquées par un « surfinancement » par les ressources propres qui, couplées à des emprunts qui n'étaient alors pas indispensables, ont fait varier le fond de roulement à la hausse ;
- la dégradation de la CAF en fin de période, s'est traduite, malgré le taux de subventionnement élevé, par l'apparition d'un besoin de financement au cours des exercices 2015 à 2017 ;
- la commune ayant peu recouru à l'emprunt pour combler ce besoin de financement (500 000 € en 2015), son fonds de roulement net global qui mesure l'excédent des ressources sur les emplois, s'est dégradé en 2016 et 2017 pour atteindre 43,6 jours de charges courantes contre par exemple 118 jours en 2013 ;
- si, à la clôture de l'exercice 2017, cette situation n'était pas encore alarmante⁴, la commune ne peut continuer à tirer durablement sur son fond de roulement pour financer ses investissements sans risque de tensions sur sa trésorerie, d'autant que les opérations de refinancement de dette (voir ci-après) intervenues en 2018 vont encore peser sur sa situation financière.

Tableau n° 13 : Évolution du fonds de roulement

Au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
= Ressources propres élargies	65 241 167	69 725 786	72 734 446	76 445 299	80 122 137	89 104 015
+ Dettes financières (hors obligations)	17 423 881	17 690 654	16 870 440	16 569 052	15 704 736	14 802 816
= Ressources stables (E)	82 665 048	87 416 441	89 604 885	93 014 351	95 826 873	103 906 831
= Emplois immobilisés (F)	77 538 563	80 865 176	83 010 462	86 514 689	91 153 163	101 150 359
= Fonds de roulement net global (E-F)	5 126 485	6 551 265	6 594 423	6 499 662	4 673 710	2 756 472
en nombre de jours de charges courantes	92,7	113,1	112,6	110,1	79,9	43,6

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

⁴ Avec 43,6 jours de charges courantes contre par exemple 118 jours en 2013, le fonds de roulement net global était cependant conforme aux préconisations d'usage qui prévoient de disposer d'un fonds de roulement représentant entre 30 et 90 jours de jours de charges courantes.

4.6 La situation bilancielle

4.6.1 La trésorerie

La trésorerie de la collectivité est positive sur l'ensemble de la période sous revue et représente entre 131,9 jours de charges courantes pour le niveau le plus élevé et 56 jours de charges courantes pour 2017, ce qui traduit une nette diminution par rapport aux années précédentes. Elle reste toutefois encore confortable.

Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	5 126 485	6 551 265	6 594 423	6 499 662	4 673 710	2 756 472
- Besoin en fonds de roulement global	- 196 244	588 358	- 29 958	- 1 288 800	- 1 454 099	- 789 027
=Trésorerie nette	5 322 729	5 962 907	6 624 381	7 788 462	6 127 810	3 545 499
en nombre de jours de charges courantes	96,2	103,0	113,1	131,9	104,8	56,0
Dont trésorerie active	5 322 729	5 962 907	6 624 381	7 788 462	6 127 810	3 545 499

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

La dégradation de la trésorerie est directement liée à celle évoquée ci-avant du fonds de roulement, malgré une tendance à l'augmentation du besoin en fonds de roulement négatif qui reflète un excédent de la dette à court terme (fournisseurs notamment) sur les créances à court terme (clients).

4.6.2 La dette

L'encours de la dette a baissé de 15,04 % entre 2012 et 2017, passant de 17,4 M€ au 1^{er} janvier 2012 à 14,8 M€ au 31 décembre 2017.

Tableau n° 15 : Encours de la dette au 31 décembre 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	17 494 638	17 423 881	17 690 654	16 870 440	16 569 052	15 704 736
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	670 757	733 227	820 215	801 387	864 316	901 920
+ Nouveaux emprunts	600 000	1 000 000	0	500 000	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	17 423 881	17 690 654	16 870 440	16 569 052	15 704 736	14 802 816
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	750 844	742 574	685 855	687 324	661 860	1 621 696
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,3 %	4,2 %	4,1 %	4,1 %	4,2 %	11 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,6	7,8	8,3	7,0	6,1	52,0

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

Au 31 décembre 2017, la dette d'Allauch était composée de 18 emprunts contractés auprès de 4 organismes bancaires (crédit foncier de France, caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse, Dexia crédit local et SFIL Dexia). Parmi ces emprunts, certains produits dits structurés reposaient sur des écarts d'intérêt de court et de long termes ou sur des parités de devises comme l'Euro - Franc Suisse, rendus attractifs par le fait qu'ils permettaient à l'emprunteur de bénéficier, les premières années du contrat d'un taux très inférieur aux conditions du marché.

Confrontée à l'augmentation des intérêts de ces emprunts, la commune a d'abord fait le choix de privilégier l'action contentieuse en assignant Dexia, la société de financement local (SFIL) et la caisse de financement local (CAFFIL) devant le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre. Elle espérait avoir gain de cause dans la lignée de la jurisprudence rendue par le même tribunal en juin 2015 (commune de Saint Cast Le Guildo) qui avait retenu la responsabilité de la banque pour manquement à ses obligations et sa condamnation à réparer le préjudice de la commune plaignante résultant de ses manquements. Elle a également justifié cette voie contentieuse en raison de « l'inconnu qui existait sur la pérennité du fonds de soutien », créé par la loi de finances initiale pour 2014 et visant à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés.

En 2016, le fonds de soutien a pourtant fait des propositions à la collectivité pour renégocier cet emprunt, propositions qu'elle a écartées. Les craintes de la commune étaient exprimées dans le débat d'orientation budgétaire de 2016 : « Entre temps, la Direction Nationale de la SFIL est venue à Allauch faire des propositions de désensibilisation de ce prêt. Leur proposition consiste principalement à refinancer le capital restant dû et l'indemnité de sortie au taux fixe de 3,6 %. Cette proposition aurait pour effet de doubler notre encours de dette et paralyserait totalement nos capacités d'emprunt pour les années à venir. ».

Le choix de la voie contentieuse a finalement abouti à trois jugements du 19 mai 2017 qui ont, d'une part, débouté la commune de l'intégralité de ses demandes, notamment, celles tendant à voir juger la nullité des stipulations d'intérêts des contrats de prêt litigieux, la nullité des contrats de prêt litigieux, l'inexécution par la banque de ses obligations de conseil, d'information et de mise en garde et, d'autre part, condamné la commune à régler à la CAFFIL la somme de 2 614 208,19 €, outre intérêts de retard, au titre des impayés pour la période de 2013 à 2016.

Le règlement de ces impayés, devenus 2 942 053,48 €, est prévu sur 3 années : 1 million en 2017, 1 million en 2018, le solde, 942 053,48 €, en 2019 (sommes provisionnées par la commune).

La commune a finalement souhaité refinancer le contrat de prêt litigieux pour permettre sa désensibilisation et après négociations, un protocole transactionnel a été validé par délibération du conseil municipal du 29 novembre 2017 et signé avec la SFIL pour un prêt à taux fixe à 4,15 %⁵ jusqu'en 2038 lui permettant de payer l'intégralité du capital restant dû et la pénalité de sortie de l'emprunt structuré.

À la suite de cette renégociation assortie d'une indemnité de remboursement anticipée de 4,3 M€ des emprunts dits « toxiques » contractés par la ville depuis de nombreuses années, la dette de la commune a atteint 19,1 M€ en 2018.

5 LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Les suites réservées au précédent contrôle

En réponse aux précédentes observations définitives de la chambre en matière de ressources humaines, la commune s'était engagée à remettre à plat le régime indemnitaire, à ne pas systématiquement remplacer les départs en retraite et à mettre en place un contrôle automatisé pour mieux contrôler les heures de travail effectif et les heures supplémentaires.

La remise à plat du régime indemnitaire

Elle n'a eu lieu qu'à travers la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré dans la commune par délibération du 7 décembre 2016 avec application au 1^{er} janvier 2017, suite à un avis du comité technique en date du 28 juin 2016. Bien que prévu dans la délibération, aucun complément indemnitaire annuel (CIA), composante de ce régime, n'a été versé en 2017 (excepté pour un agent qui a dû faire face à une charge de travail supplémentaire à la suite du départ de son chef de service) et que la commune attendait la mise en place fin 2018 de l'outil d'évaluation dématérialisé pour procéder à d'éventuels versements de tels compléments.

⁵ En 2016, les collectivités locales ont emprunté à un taux moyen "historiquement bas" de 1,18 %, indique la société Finance active dans l'édition 2017 de l'observatoire de la dette des collectivités locales qu'elle a rendue publique ce 31 mars.

Le non remplacement systématique des départs en retraite

Bien que difficilement quantifiable, la commune ne semble pas avoir atteint l'objectif qu'elle s'était fixé dès lors que, sur la période sous revue, elle a connu 36 départs en retraite et engagé 49 agents en recrutement direct.

La mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail

Dix ans après le comité technique du 1^{er} avril 2006, le conseil municipal s'est prononcé par une délibération du 7 décembre 2016 portant sur le régime indemnitaire et notamment l'attribution de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) : « *Les agents des services de la commune d'Allauch pourront être amenés à effectuer des heures supplémentaires dans le cadre de leur activité. Ces heures ne devront pas dépasser 25 heures au maximum par mois. Ces heures seront contrôlées par un cahier de pointage ou par le biais du logiciel Equitime et mis à disposition du receveur municipal et de la chambre régionale des comptes* ».

5.2 Une gestion des emplois déficiente

La chambre observe un décalage significatif récurrent entre les effectifs budgétaires (ceux autorisés par les documents budgétaires) et les effectifs pourvus répertoriés dans l'état du personnel figurant en annexe des comptes administratifs.

Concernant les agents titulaires et non-titulaires sur emplois permanents, le niveau des postes pourvus a augmenté de 7,54 % sur l'ensemble de la période (de 358 en 2012 à 385 en 2017 soit + 27 postes), tandis que les effectifs budgétaires augmentaient de 32,29 % (de 511 en 2012 à 676 en 2017 soit 165 postes).

Le décalage entre emplois pourvus et emplois budgétaires s'est donc aggravé passant de 153 postes en 2012 à 291 postes en 2017.

Tableau n° 16 : Évolution des effectifs budgétaires et pourvus sur agents titulaires et non-titulaires

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution et moyenne
<i>Effectifs permanents budgétaires(a)</i>	511	531	544	548	567	676	32,29 %
<i>Effectifs permanents pourvus (b)</i>	358	366	365	371	368	385	7,54 %
<i>Différence(a-b)</i>	153	165	179	177	199	291	90,20 %
<i>Taux d'emplois pourvus</i>	70,06 %	68,93 %	67,10 %	67,70 %	64,90 %	56,95 %	65,94 %

Source : tableau CRC d'après les comptes administratifs de la commune et délibérations

La commune d'Allauch a expliqué cette différence par le fait que les suppressions d'emplois budgétaires vacants n'ont pas été effectuées depuis plusieurs années alors que les créations de postes budgétaires suites aux promotions de grades, ont été enregistrées.

Elle a certes procédé, au cours du contrôle de la chambre, à une remise à niveau des effectifs validée par le comité technique du 23 juin 2018 puis approuvée par délibération du conseil municipal du 25 juin 2018. Mais il persiste une différence très importante entre emplois budgétaires ouverts et emplois pourvus (584 contre 389, soit 125 emplois).

Un suivi plus régulier des tableaux des effectifs apparaît nécessaire de la part de la commune qui, de plus, n'a pas été en mesure de fournir les délibérations expliquant les nombres portés sur les documents budgétaires.

La chambre recommande ainsi à la commune de faire en sorte que le nombre d'emplois budgétaires ouverts se rapproche des besoins réels et que le tableau des emplois soit mis à jour de manière continue et en adéquation avec les besoins.

Recommandation n° 4 : Fixer les effectifs budgétaires de manière réaliste en relation avec les effectifs réellement pourvus.

5.3 La politique de recrutement

La commune ne dispose pas de « stratégie RH » à proprement parler. Elle détient par contre un outil de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences via son système d'information de ressources humaines (SIRH) mais celui-ci ne sera déployé qu'au cours de l'année 2019. Un règlement intérieur concernant le temps de travail, les congés, le compte épargne temps, l'utilisation du matériel et des véhicules a été présenté en comité technique le 1^{er} avril 2016 et adopté par le conseil municipal, le 30 mai 2016. Un livret d'accueil est également transmis à tous les nouveaux arrivants récapitulant les principales dispositions relatives aux règles statutaires de la fonction publique territoriale (FPT) et au fonctionnement interne de la commune.

La commune a déclaré ne pas disposer de document interne telle qu'une note de procédure ou un guide permettant de dégager une réelle politique de recrutement. Il n'existe pas de commission de recrutement spécifique. Le maire semble attacher beaucoup d'importance aux prérogatives qu'il tient de l'article 40 de la loi de 1984 estimant que le pouvoir souverain attribué par la loi au maire s'oppose naturellement à toute « commission de recrutement ». Cependant, les recrutements ne sont pour autant discrétionnaires dès lors que, pour certains d'entre eux, les chefs de service reçoivent les candidats potentiels et proposent au maire, sous forme de notes, celui qui leur semble le plus à même d'occuper le poste à pourvoir.

Toutefois, la chambre a pu repérer un recrutement dont la procédure est irrégulière à plusieurs titres. Il s'agit du recrutement en 2016 par voie de mutation depuis le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, d'une attachée d'administration titulaire. Sa fiche de poste détaille ses missions, à savoir « chargée de relations publiques, communication interne et externe, attachée de presse, promotion de la ville ».

Tant ses travaux, dont la chambre ne conteste pas la réalité, que sa fiche de poste en font une chargée de communication qui devrait figurer sur l'organigramme de la commune alors que ce n'est pas le cas. De plus, elle aurait dû faire l'objet d'un recrutement classique de cadre A avec publication préalable de poste, réception et analyse de candidatures, choix d'un candidat.

Or, la commune a reconnu que la candidate retenue avait été recrutée sur entretien avec le maire. Ce mode de recrutement contrevient aux règles de la procédure statutaire de recrutement définie aux articles 34 et 41 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

D'autres formalités administratives ont pu échapper à la vigilance du service RH comme, en 2014, l'absence de demande de renouvellement de détachement de la directrice de cabinet sur l'emploi fonctionnel qu'elle occupe.

Plus récemment, en 2018, le bureau du conseil aux collectivités et du contrôle de légalité de la préfecture des Bouches-du-Rhône a demandé à la commune le retrait des arrêtés de nomination de deux agents sur des emplois fonctionnels de directeur général adjoint dès lors que, si les déclarations de poste avaient bien été publiées, d'une part, elles ne décrivaient pas les postes à pourvoir et, d'autre part, il s'agissait de nominations pour ordre dès lors que le compte-rendu du comité technique du 21 novembre 2017 et le procès-verbal du conseil municipal du 29 novembre 2017 préoyaient, avant même leur création, que ces emplois seraient pourvus par deux agents déjà en poste dans la collectivité.

5.4 Le déroulement des carrières

Les avancements de grade

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a modifié l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle des taux de promotion. Les assemblées des collectivités territoriales doivent ainsi définir, après avis du comité technique paritaire (CTP), des taux pour l'avancement de leurs agents pour chaque grade d'avancement de chaque catégorie. Ces taux, appelés également « taux propre », rapportent le nombre maximum d'agents susceptibles d'être promus au nombre de ceux qui remplissent les conditions statutaires requises (ancienneté de services effectifs, classement à un échelon minimum, examen professionnel, etc.).

Par délibération du 25 septembre 2007 et après validation par le comité technique du 12 juin 2007, la commune d'Allauch a supprimé les quotas de promotion pour l'ensemble des filières à l'exception de celle de la police municipale mais n'a fixé, depuis lors, aucun taux de promotion en méconnaissance des dispositions sus-rappelées. Selon l'article 2 de la délibération précitée : « les avancements seront soumis aux CAP au fur et mesure des possibilités pour les agents, en tenant compte de leur compétence, manière de servir et assiduité, après avis des responsables et élus correspondants validé par l'autorité territoriale ».

Si la commune reconnaît implicitement qu'en ne fixant pas de taux elle « a fixé, de fait, le taux à 100 % », elle doit cependant l'exprimer en droit et pas seulement de fait.

Durant la période sous revue, le nombre de promotions de grade est resté relativement stable mais il a brusquement quintuplé en 2017 avec 106 promotions, soit une progression de 400 %.

Tableau n° 17 : Nombre d'agents ayant bénéficié d'avancements de grade toutes filières confondues

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre d'agents ayant bénéficié d'avancement de grade</i>	16	17	40	27	21	106

Source : commune d'Allauch et bilans sociaux

Sur l'ensemble de la période sous revue, les trois filières ayant bénéficié du plus grand nombre d'avancements sont la filière technique avec 102 promotions, la filière administrative avec 82 promotions et la filière sociale avec 18.

La chambre recommande à la commune de prendre, en application des dispositions précitées, une délibération fixant le taux de fonctionnaires de chaque grade pouvant être promu au grade d'avancement ou au grade supérieur.

Recommandation n° 5 : Fixer par délibération le taux de fonctionnaires de chaque grade pouvant être promu au grade d'avancement ou au grade supérieur.

5.5 Le temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, qui constitue à la fois un plancher et un plafond. Le décompte est effectué à partir d'une semaine type de travail de 35 heures, compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels et de 2 jours de fractionnement prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Le tableau suivant retrace le temps de travail des agents d'Allauch. Il montre non seulement que la durée légale n'est pas respectée mais également que le temps de travail réellement appliqué diffère de celui prévu au protocole d'accord signé. Il montre également que les agents disposent de 6,5 jours d'absence au titre « d'avantages acquis » et que la journée de solidarité, instituée en 2004, n'a jamais été prise en compte dans le calcul.

Tableau n° 18 : Calcul du temps de travail sur Allauch

		Protocole d'accord du 28 /11/2001	Temps de travail appliqué au 01/01/2002
Jours calendaires	a	365	365
Samedis et dimanches	b	104	104
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	c	25	25
Jours fériés	d	11	8
Jours au titre du fractionnement	e	2	0
Jours avantages acquis	f	6,5	6,5
Nombre de jours travaillés	g=a-b-c-d-e-f	216,5	221,5
Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (226j) 228 pour la commune	h=226-g	9,5	6,5
Écart en nombre d'heures	i=h*7	66,5	45,5
Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité	j	7	7
Différence avec la durée légale du travail (1607h)	k=j+i	73,5	52,5
Durée de travail théorique de la collectivité en nombre d'heures	L=1607-K	1533,5	1554,5

Source : délibération du 18/12/2001, protocole d'accord, règlement intérieur et réponse n° 3 questionnaire n° 4 RH

La commune ne respecte ainsi pas la durée légale du travail prévue par les textes.

La chambre recommande à la collectivité de se mettre en conformité avec la durée légale du travail.

Recommandation n° 6 : Mettre en conformité la durée du travail des agents municipaux avec la durée légale du travail.

5.6 Le compte épargne temps

La commune d'Allauch a mis en place le compte épargne temps (CET) après validation du comité technique du 29 novembre 2005 mais le conseil municipal vient seulement de délibérer sur le CET lors de sa séance du 28 septembre 2018, alors que son instauration relève de la seule compétence de cette assemblée délibérante.

La commune n'indemnise pas les jours épargnés mais elle permet d'alimenter le CET par des jours de repos compensateurs (cf. article 17 du règlement intérieur) ce qui est contraire à la réglementation (JO du Sénat du 21 juin 2018 - Question n° 04137).

De plus, il a été constaté que dix agents dépassaient le solde des 60 jours règlementaires au 31 décembre 2017, dont le chauffeur du maire (109 jours).

La chambre invite la commune à régulariser la situation dans les meilleurs délais.

5.7 Les absences au travail

Le taux d'absentéisme global incluant toutes les formes d'absences est en hausse sur la période (+ 28,44 %).

Tableau n° 19 : Typologie et nombre de jours d'absences au sein de la collectivité

Typologie des absences et nombre de jours	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution sur la période
Maladie ordinaire	2 060	2 110	3 110	3 345	3 778	4 107	99,37 %
Longue maladie, longue durée, grave maladie	1 397	1 584	1 753	1 815	1 607	1 454	4,08 %
Accident du travail	821	496	817	1 095	1 330	1 291,5	57,31 %
Accident du travail-trajet	229	163	101	121	242	94	- 58,95 %
Maladie professionnelle	0	0	0	0	0	461	-
Sous-Total raisons de santé	4 507	4 353	5 781	6 376	6 957	7 407,5	64,36 %
Maternité, paternité, adoption	727	753	936	518	717	930	27,92 %
Exercice du droit syndical et conflits sociaux	0	44	92	42	389,5	126	186,36 %
Formation	12	34	16	78	256,5	370	2 983,33 %
Autres formes d'absence	2 667	1 309	507	456	1 621	1 636	- 38,66 %
Total jours d'absence	7 913	6 493	7 332	7 470	9 941	10 469,5	32,31 %
Total effectif en équivalents temps plein	381	400	397	383	383,8	392,48	3,01 %
Nombre de jours ouvrables	304	303	302	303	306	303	-
Nombre de jours travaillés = 219,5 Jours	219,5	219,5	219,5	219,5	219,5	219,5	-
Taux global d'absentéisme	9,46	7,40	8,41	8,89	11,80	12,15	28,44 %
Taux d'absence pour maladie ordinaire	2,46	2,40	3,57	3,98	4,48	4,77	93,54 %
Taux d'absentéisme pour raisons de santé (incluant la MO)	5,39	4,96	6,63	7,58	8,26	8,60	59,55 %
Nombre de jours d'arrêt par agent pour maladie ordinaire	5,41	5,28	7,83	8,73	9,84	10,46	93,54 %

Source : tableau CRC d'après données de la commune d'Allauch

Le taux d'absentéisme pour raisons de santé (hors maternité) est en hausse de 59,55 % avec un taux s'établissant à 8,60 % en 2017 mais il reste inférieur à la moyenne nationale qui est de 9,2 % (chiffre 2017-SOFAXIS-publication de juin 2018). C'est la maladie ordinaire qui représente la hausse la plus significative (+ 99,37 %) et concentre une part importante de l'absentéisme global de la collectivité.

Consciente de la situation, la commune a mis en place des actions telles que des contres visites en cas d'arrêts récurrents ou de prolongations, des lettres de rappel adressées avec accusé de réception pour les transmissions d'arrêts hors délais, l'appel à un comité médical en cas de longue maladie pour avis, une réduction de la prime de fin d'année, le rétablissement du jour de carence depuis le 1^{er} janvier 2018.

5.8 Les heures supplémentaires en augmentation

Le nombre d'heures supplémentaires payées a globalement augmenté sur la période de 21,3 % en terme de volume et de 34,7 % en terme de montant.

Tableau n° 20 : Nombre d'heures supplémentaires payées ou récupérées

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution sur la période
<i>Nombre d'heures supplémentaires payées</i>	10 805,00	7 753,25	10 355,00	9 797,50	10 350,75	13 109,25	21,33 %
<i>Montant en €</i>	207 451,18	142 168,25	202 210,61	203 105,02	211 494,37	279 356,51	34,66 %
<i>Nombre d'heures récupérées</i>	2 216,75	2 934,74	2 381,00	3 170,00	2 682,50	2 810,36	26,78 %

Source : tableau CRC d'après données de la commune d'Allauch

La récupération d'heures est aussi en hausse de 26,78 %. La commune a indiqué que la hausse de ces heures supplémentaires était en partie due à la mise en place de l'état d'urgence qui a exigé une présence policière municipale accrue sur le territoire communal alors même que le commissariat de Police Nationale a été transféré sur Marseille.

La délibération n° 2016-147 du 7 décembre 2016 concernant les heures supplémentaires est imprécise sur la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

Il a été constaté l'attribution d'heures supplémentaires (476 heures en 2017), répertoriées sur un registre de pointage manuel et planifiées mensuellement, à quatre agents du cabinet du maire situé à la Bastide de Fontvieille, seul service à ne pas être équipé d'une badgeuse, au titre du gardiennage méridien du bâtiment et de l'accueil téléphonique.

Les fiches de poste prévoient une pause méridienne de 12 h à 14 h pour ce service. La chambre observe que les heures supplémentaires pourraient être évitées sur la base d'une organisation du service différente reposant sur des cycles horaires différents pour les quatre agents permettant une présence continue sur le site, y compris pendant la pause méridienne. Au surplus, il a été constaté que trois agents des services techniques sont affectés au « gardiennage Bastide », ce qui justifie encore moins l'octroi d'heures supplémentaires à des agents administratifs pour effectuer sensiblement la même mission.

5.9 Les astreintes en hausse

Le volume de ces indemnités a progressé de 2012 à 2017 de 33,08 %. La hausse marquée observée en 2017 a été justifiée par la commune par sa volonté de renforcer la sécurité par rapport au risque de feu lié à la canicule.

Elles concernent trois types d'astreintes de la filière technique (exploitation, décision et sécurité) définies par la délibération n° 2016-147 du 7 décembre 2016. Cette dernière est imprécise sur le cadre d'emplois et les fonctions exercées ouvrant droit aux astreintes.

Tableau n° 21 : Évolution du coût des astreintes

Astreintes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Montant	22 155,71 €	23 011,80 €	22 437,71 €	21 877,89 €	22 317,55 €	29 485,24 €	33,08 %

Source : commune d'Allauch

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence- Alpes- Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/provence-alpes-cote-dazur