



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LA PENNE-SUR-HUVEAUNE

(Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE	6
1.1 Un territoire attractif mais contraint par les risques naturels et industriels	6
1.2 Une large offre de service aux publics exploitée en régie.....	7
1.2.1 L'offre de service dédiée à l'éducation et à la jeunesse	8
1.2.2 L'offre de services dédiée à la culture et à la vie associative	8
1.2.3 L'offre de services dans le champ des solidarités	9
1.3 Une gouvernance municipale marquée par des tensions internes récurrentes	9
1.4 Les règles régissant le fonctionnement municipal et l'exercice des mandats municipaux.....	10
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	11
2.1 La qualité de l'information budgétaire	11
2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires	12
2.1.2 Le rapport de présentation du budget	13
2.1.3 La qualité des prévisions budgétaires.....	13
2.2 La fiabilité des comptes.....	14
2.2.1 Des règles de gestion de la dépense non formalisées exposant la commune à des risques importants.....	15
2.2.1.1 Le non-respect des règles de la comptabilité d'engagement	15
2.2.1.2 La commune ne procède pas aux rattachements.....	16
2.2.1.3 Les restes à réaliser sont surévalués en recettes	17
2.2.1.4 Des résultats comptables faussés par les manquements aux règles de la comptabilité d'engagement	17
2.2.2 Le suivi du patrimoine.....	19
2.2.3 Les amortissements	19
2.2.4 Les délais de paiement	20
2.2.5 Le recouvrement des recettes	21
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	22
3.1 L'évolution des soldes d'épargne.....	22
3.2 L'évolution des produits de gestion	24
3.2.1 Les ressources fiscales	24
3.2.2 Les autres produits de gestion	26
3.3 L'évolution des charges de gestion	29
3.3.1 Les charges de personnel.....	29
3.3.2 Les charges à caractère général	30
3.3.3 Les subventions de fonctionnement	31

3.4 Le pilotage et le financement des dépenses d'investissement.....	31
3.4.1 Le pilotage des dépenses d'investissement.....	31
3.4.2 La structure de financement des investissements.....	32
3.4.2.1 Les subventions d'investissement reçues.....	33
3.4.2.2 Les cessions.....	33
3.4.2.3 La dette.....	34
3.4.2.4 Le fonds de roulement et la trésorerie.....	35
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	36
4.1 Les services administratifs	36
4.2 Les recrutements et la gestion des carrières	37
4.2.1 Une absence de priorisation des recrutements générant des difficultés de gestion	37
4.2.2 Des recrutements d'agents temporaires irréguliers	38
4.2.3 De mauvaises pratiques en matière de ruptures conventionnelles	40
4.3 Le temps de travail	41
4.3.1 Le règlement du temps de travail	41
4.3.2 Les heures supplémentaires.....	42
4.3.3 Des cumuls d'activité irréguliers.....	44
4.4 La rémunération	45
4.4.1 Le régime indemnitaire	46
4.4.2 La nouvelle bonification indiciaire	48
5 LA COMMANDE PUBLIQUE	50
5.1 Une absence de structuration de la fonction achat	51
5.2 Les achats sans publicité, ni mise en concurrence préalable : le cas des denrées alimentaires	52
5.3 Des marchés ne satisfaisant pas aux règles de la commande publique	53
6 LA GESTION PATRIMONIALE	55
6.1 Une gestion du patrimoine insuffisamment maîtrisée et générant des surcoûts importants.....	55
6.2 Des cessions irrégulières	56
6.2.1 Deux cessions intervenues sans avis préalable du service des domaines.....	57
6.2.2 La cession d'un terrain constructible	58
6.3 Des mises à disposition du patrimoine communal irrégulières.....	59
6.3.1 Les autorisations d'occupation temporaire (AOT), baux commerciaux ou professionnels	59
6.3.2 La location de biens immobiliers à usage d'habitation	62
6.3.2.1 Des irrégularités contractuelles dans l'attribution des logements.....	62
6.3.2.2 L'attribution des logements manque de transparence.....	63
6.3.2.3 Des loyers sous-évalués.....	64
6.3.2.4 Les exonérations en contrepartie de travaux ne sont pas suivies.....	64

SYNTHÈSE

La commune de La Penne-sur-Huveaune, située dans le département des Bouches-du-Rhône, est limitrophe des communes de Marseille et d'Aubagne et compte un peu plus de 6 600 habitants. Du fait de l'importance de la part de ménages avec enfants (70 % de la population), la collectivité a fait le choix de développer une offre de services conséquente assurée en régie par les agents municipaux. Le coût de ces services n'étant pas couvert par des recettes tarifaires, leur financement s'appuie largement sur le produit de la fiscalité locale.

Les ressources tant fiscales que d'exploitation ne permettant pas de couvrir les charges d'exploitation, la commune connaît une situation financière durablement et structurellement déséquilibrée. Ne pouvant autofinancer les investissements nécessaires à l'entretien de son patrimoine, la commune a eu recours à l'emprunt. Malgré une dette en diminution en fin de période, la durée de désendettement communale demeure proche des seuils d'alerte.

La commune connaît, par ailleurs, des difficultés de gestion liées à des pratiques comptables irrégulières. Elle a notamment, sur l'ensemble des exercices examinés, eu recours à une rétention systématique de factures. En l'absence de comptabilité d'engagement et de rattachement des dépenses aux exercices budgétaires correspondants, cette pratique a eu pour effet de fausser le résultat sur l'ensemble de la période contrôlée.

La gestion des ressources humaines communale est également entachée d'irrégularités concernant le suivi de la carrière des agents et leur rémunération. La commune a notamment irrégulièrement conclu des contrats à durée indéterminée et indûment versé un régime indemnitaire à plusieurs agents.

Enfin, la commune, qui dispose d'un patrimoine important, en a une connaissance approximative. La gestion des baux d'habitation et commerciaux ainsi que les modalités de réalisation des opérations de cessions immobilières sont entachées d'irrégularités. A titre d'exemple, des baux d'habitation ont été conclus par le maire gracieusement ou à des prix très inférieurs aux prix du marché sans qu'il y soit autorisé par le conseil municipal et un bail de nature commerciale a été conclu sur une dépendance du domaine public. S'agissant des cessions immobilières, la commune a notamment cédé une parcelle dans le cadre d'un appel à projet sans respecter les règles qu'elle s'était elle-même fixées.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule neuf recommandations.

Recommandation n° 1. : Rendre compte au conseil municipal de toutes les décisions prises par le maire en vertu des délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante, conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. : Se conformer aux dispositions réglementaires relatives au contenu du rapport d'orientations budgétaires et à l'organisation du débat d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 3. : Procéder au rattachement des charges et des produits aux exercices auxquels ils se rapportent tel que prescrit par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4. : Tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-38 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. : Etablir l'inventaire physique du patrimoine de la collectivité tel que prescrit par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 6. : Se conformer au code général de la fonction publique pour établir des contrats à durée déterminée.

Recommandation n° 7. : Mettre en place un système automatisé de gestion du temps de travail en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 (article 2 1-2).

Recommandation n° 8. : Mettre un terme immédiat aux attributions irrégulières de la nouvelle bonification indiciaire.

Recommandation n° 9. : Élaborer et mettre en œuvre un guide interne de l'achat public.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme 2025 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Penne-sur-Huveaune pour les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 27 février 2025 de la présidente de la chambre, adressée à Monsieur Nicolas Bazzucchi, maire et ordonnateur alors en fonction. Ses prédécesseurs, Madame Christine Capdeville et Monsieur Pierre Mingaud, ont été informés de l'ouverture de la procédure par lettres du même jour.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 12 décembre 2025 à l'ordonnateur en fonction qui en a accusé réception. Madame Christine Capdeville a été destinataire des parties concernant sa gestion. Elle en a accusé réception le 25 novembre 2025. Une lettre de clôture a été adressée à Monsieur Pierre Mingaud.

Des extraits ont par ailleurs été transmis aux personnes et organismes nominativement ou explicitement mis en cause dans le rapport.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire et entendu, à leur demande, deux destinataires d'extraits, la chambre a arrêté, le 19 mars 2026, les observations définitives et les recommandations ci-après.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

1.1 Un territoire attractif mais contraint par les risques naturels et industriels

La commune de La Penne-sur-Huveaune est située dans le département des Bouches-du-Rhône, entre l'Huveaune et le massif de Saint-Cyr. Sa desserte routière et ferroviaire¹ la place à dix minutes du centre d'Aubagne et à vingt minutes de celui de Marseille.

En 2022, la commune comptait 6 618 habitants² pour une superficie de 3,56 km², soit une densité de 1 845 habitants au km², une valeur largement supérieure à la moyenne départementale (404 habitants au km² en 2021³).

¹ La commune est desservie par l'autoroute A50 (Marseille-Toulon), par la route départementale D8N. La commune comporte également une gare SNCF reliant la gare de Marseille Saint-Charles à Hyères.

² INSEE, recensement de la population 2022.

³ INSEE « population en historique depuis 1968 ».

Le territoire communal est marqué par une forte exposition aux risques naturels (inondations, feux de forêt) et industriels du fait de sa proximité immédiate avec l'usine chimique Arkéma de Marseille (établissement classé Seveso⁴).

La structuration de la population est marquée par une part des ménages avec enfants (70 %) supérieure de 10 points à la moyenne départementale⁵. La population active, composée à 76 % d'actifs, dont 69 % ont un emploi, représente 60 % de la population de la commune. Le taux de chômage, égal à 9,1 %, est inférieur à la moyenne départementale, de même que le taux de pauvreté (7 points de moins que la moyenne départementale, qui s'établit à 18,5 %).

Le parc de logements est composé à 92 % de résidences principales, dont 54 % sont des logements individuels. Il est majoritairement occupé par des propriétaires. Si la production de logements a connu une quasi-stagnation entre 2010 et 2015, elle a progressé entre 2015 et 2021 (+ 7 %).

En 2024, avec 624 logements sociaux proposés, la commune présente un « taux SRU⁶ » de 22,12 %, inférieur au « taux cible » fixé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, soit 25 %. Ce taux a progressé puisqu'il s'établissait à 20,73 % en 2018.

La commune comprend un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), le quartier des Escourtaines, dont le territoire est partagé entre le 11^{ème} arrondissement de Marseille et La Penne-sur-Huveaune. Pour ce qui concerne la partie pennoise, ce quartier compte 480 habitants, soit 7,4 % de la population communale⁷.

La commune est membre de la métropole Aix-Marseille-Provence depuis sa création, le 1^{er} janvier 2016.

1.2 Une large offre de service aux publics exploitée en régie

Malgré sa proximité avec des pôles de services structurants (Marseille, Aubagne), la commune a fait le choix de développer une offre importante de services aux publics.

⁴ Un établissement Seveso est un site industriel utilisant, produisant ou stockant des substances dangereuses soumis à des mesures strictes de prévention et gestion des risques pour protéger la santé humaine et l'environnement.

⁵ INSEE « composition des familles en 2022 ».

⁶ L'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) impose aux communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des unités urbaines ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants de disposer de 25% de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales.

⁷ Source : système d'information géographique politique de la ville.

1.2.1 L'offre de service dédiée à l'éducation et à la jeunesse

La commune dispose de trois groupes scolaires publics. En 2023, 671 élèves (400 en primaire et 271 en maternelle) répartis dans 27 classes, étaient scolarisés à La Penne-sur-Huveaune⁸.

La cuisine centrale municipale assure la restauration, en régie, de ces établissements⁹.

L'offre éducative est complétée par une offre d'accueil du jeune enfant et une offre de service à destination des jeunes. La commune gère en régie un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) multi-accueil (crèche et halte-garderie) de 48 places, conventionné avec la caisse d'allocations familiales. En complément, la commune a mis en place des actions d'accompagnement à la parentalité dans le cadre d'un lieu d'accueil enfants-parents (LAEP).

L'offre à destination des jeunes s'organise autour de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et des activités du service jeunesse et sport.

1.2.2 L'offre de services dédiée à la culture et à la vie associative

L'offre de services culturels est assurée par quatre équipements : la médiathèque Pablo Neruda, le cinéma Jean Renoir, l'espace culturel de l'Huveaune et la maison des arts.

Créée en 1976, la bibliothèque municipale Pablo Neruda s'est progressivement structurée en médiathèque. Elle dispose d'un projet culturel éducatif et scientifique depuis 2020. Deux équivalents temps plein y sont affectés.

Propriété de la commune depuis 1985, le cinéma Jean Renoir était géré en régie jusqu'en 2022 où la commune a opté pour une gestion déléguée de cet équipement. L'exploitation du cinéma a été confiée, par voie de convention, à une association.

L'espace culturel de l'Huveaune est une salle de spectacle dont la programmation (théâtre, concerts, danse) est votée et financée annuellement par le conseil municipal¹⁰.

La maison des arts propose des activités d'enseignement artistique (musique et danse) pour les jeunes et les adultes¹¹.

⁸ Effectifs d'élèves par école — Éducation Nationale – Accueil.

⁹ Elle assure également la production de repas pour le foyer restaurant des seniors.

¹⁰ Durant la période sous revue, le montant moyen annuel des contrats de prestation artistique passé par la commune s'établit à 18 000 €. Une partie de la saison culturelle est subventionnée à hauteur de 50 % par le département des Bouches-du-Rhône dans le cadre du dispositif « Provence en Scène ».

¹¹ La maison des arts occupe un bâtiment de 709 m² composé de plusieurs salles de cours et d'un espace d'accueil. Même si la commune a conclu des conventions de prestations de services avec des associations, l'enseignement musical y est dispensé par des professeurs d'enseignement artistique recrutés par la commune.

1.2.3 L'offre de services dans le champ des solidarités

Conformément à l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, la commune dispose d'un centre communal d'action sociale (CCAS). Établissement public administratif communal, le CCAS est l'opérateur de la politique d'action sociale de la commune. Il emploie 18 équivalents temps plein (ETP), dont 14 aides à domicile.

Au-delà de ses missions principales, le CCAS intervient sous forme de prestations. Il organise ainsi les repas du foyer restaurant, des séances de gymnastique douce pour les seniors et la livraison de livres à domicile (avec la médiathèque). Il est relevé que les prestations de la médiathèque, de la cuisine centrale et de livraison des repas des seniors réalisées par la commune pour le compte du CCAS ne font l'objet d'aucune convention.

Le CCAS est également un guichet de proximité pour les prestations sociales du département (instruction de l'allocation personnalisée d'autonomie, aide au retour à domicile après hospitalisation, aide sociale à l'hébergement).

La subvention de fonctionnement versée annuellement par la commune au CCAS a été stable jusqu'en 2023 (35 000 €). En 2024, elle a été revalorisée à 76 000 € pour compenser les effets de la progression des dépenses de rémunération du personnel.

Les mises à disposition de locaux et de personnel (3,8 agents) au CCAS font l'objet de conventions délibérées par le conseil municipal. Toutefois, les remboursements prévus par ces conventions ne font pas l'objet de l'émission de titres de recettes par la commune.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction durant l'instruction, également président du CCAS, a précisé que la commune et le CCAS prenaient acte de la nécessité de sécuriser juridiquement leurs relations en établissant une convention relative aux prestations réalisées par la commune pour le compte du CCAS. Dans cette perspective, il a indiqué que les conventions nécessaires à la mise à disposition des personnels et des locaux à titre gracieux seraient établies.

1.3 Une gouvernance municipale marquée par des tensions internes récurrentes

Sur la période contrôlée, trois ordonnateurs se sont succédés : M. Pierre Mingaud, Mme Christine Capdeville et M. Nicolas Bazzucchi.

Mme Capdeville a été élue pour la première fois par le conseil municipal le 3 février 2018. Malgré des désaccords exprimés au sein de la majorité municipale lors du vote de la revalorisation des taux d'imposition de la fiscalité le 12 avril 2019, Mme Capdeville a été réélue lors de la séance du 3 juillet 2020.

En 2022, les désaccords au sein du conseil municipal sur les voies de résolution des difficultés budgétaires de la commune se sont traduits par la démission de plus du tiers des conseillers municipaux. Du fait de l'impossibilité de faire appel à de nouveaux conseillers dans l'ordre de liste, des élections municipales anticipées ont dû être organisées au mois de mars 2022. A l'issue de celles-ci, la liste conduite par M. Bazzucchi a emporté la majorité des suffrages. Il a été élu maire de la commune lors de la séance du conseil municipal du 13 mars 2022.

Malgré l'absence d'amélioration de la situation financière de la commune, le conseil municipal a connu une stabilité jusqu'en avril 2025, date à laquelle 12 conseillers municipaux ont démissionné de leurs fonctions suite à la mise en examen du maire. A la fin du mois d'avril 2025, le conseil municipal ne comptait ainsi plus que 17 élus sur 29. Du fait des démissions et des remplacements des conseillers municipaux démissionnaires, le conseil municipal n'a pu se réunir que le 7 et le 17 avril 2025 pour débattre des orientations budgétaires, puis voter le budget primitif, en contradiction avec les règles applicables au calendrier budgétaire.

1.4 Les règles régissant le fonctionnement municipal et l'exercice des mandats municipaux

Le fonctionnement du conseil municipal appelle différentes observations.

Dans son troisième alinéa, l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fait obligation à l'ordonnateur en fonction de donner lecture de la charte de l' élu local lors de la séance d'installation du conseil municipal. Celle-ci permet d'énoncer, en début de mandat, les sept principes déontologiques que doivent respecter les élus locaux. Un exemplaire de cette charte doit être remis aux élus lors de cette même séance. Cette obligation n'a pas été respectée par les ordonnateurs successifs.

Le 1^{er} alinéa de l'article L. 2121-12 du CGCT prévoit que « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal* ». Au cas présent, la description des rapports faite dans la note synthétique qui accompagne leur envoi aux membres du conseil municipal est extrêmement synthétique. Elle ne permet pas aux destinataires de disposer des informations nécessaires au vote des délibérations.

L'examen des délégations accordées par le conseil municipal au maire ne fait pas apparaître d'irrégularités. Les domaines de compétences délégués n'excèdent pas ceux énoncés par l'article L. 2122-22 du CGCT. Toutefois, sur la période examinée, les maires successifs de la commune n'ont pas rendu compte de l'exercice de ces délégations comme l'exige le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Les délégations accordées aux élus respectent le cadre posé par l'article L. 2122-18 du CGCT à l'exception de celle accordée en 2022 à un adjoint concernant le CCAS. En effet, s'agissant d'une entité autonome, cette compétence ne pouvait être valablement déléguée à un conseiller municipal¹².

Le montant des indemnités de fonctions accordées au maire et aux élus bénéficiant de délégations respecte le cadre juridique en vigueur. Durant la période contrôlée, le montant de ces indemnités a augmenté de 117 %, passant de 51 107 € en 2020 à 110 984 € en 2023. En 2020, pour tenir compte de la situation financière de la commune, le conseil municipal avait adopté une délibération fixant les indemnités du maire et des élus à des taux inférieurs aux plafonds réglementaires. Les indemnités du maire ont été relevées à leur taux maximum après l'élection de 2022, celles des adjoints et des conseillers municipaux délégués l'ont été en 2023.

¹² L'article L. 123-2-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le CCAS est un établissement public administratif, dont le conseil d'administration est présidé par le maire.

Depuis 2019, l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT impose de produire aux conseillers municipaux, préalablement au vote du budget, un état des indemnités, de toute nature, perçues par les élus municipaux au titre de leurs différents mandats et fonctions. Cette formalité n'est pas respectée par la commune.

Recommandation n° 1. : Rendre compte au conseil municipal de toutes les décisions prises par le maire en vertu des délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante, conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Située entre Marseille et Aubagne, la commune de La Penne-sur-Huveaune a fait le choix d'assurer en régie une offre de services étoffée.

Le conseil municipal a connu des tensions en partie liées à la situation financière de la commune, dans un contexte particulier pour l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction.

Le fonctionnement du conseil municipal est marqué par le non-respect de plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à l'information des élus (absence de lecture de la charte de l'élu local lors de l'installation du conseil municipal, absence de rapport de présentation du budget) et au rendu des délégations. Ces manquements concernent les ordonnateurs successifs de la commune.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 La qualité de l'information budgétaire

La qualité de l'information budgétaire permet aux élus et aux citoyens de comprendre les enjeux et les choix financiers présentés au conseil municipal. Elle est un gage de transparence et de confiance dans la vie publique locale.

Elle trouve notamment sa traduction dans l'obligation de publicité des budgets et des comptes (article L. 2313-1 du CGCT¹³). Par ailleurs et afin de permettre une décision éclairée, l'adoption du budget primitif est précédée d'un débat d'orientation budgétaire, lequel doit être accompagné d'un rapport de présentation du budget. Ces étapes visent à permettre aux élus du conseil municipal de disposer des éléments nécessaires au vote du budget. Au-delà de ces éléments de transparence, l'information budgétaire doit s'appuyer sur une prévision budgétaire rigoureuse.

2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT dispose que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, « *le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget un rapport sur les orientations budgétaires* »¹⁴. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal dont il est pris acte par une délibération spécifique.

La commune de La Penne-sur-Huveaune n'a pas systématiquement respecté les délais prévus par le CGCT. Ainsi en 2022, elle a procédé au débat d'orientation budgétaire (DOB) et au vote du budget lors de la même séance du conseil municipal. En 2025, le DOB n'a eu lieu que dix jours avant le vote du budget.

La chambre rappelle que toute délibération relative à l'adoption du budget qui n'est pas précédée d'un débat d'orientation budgétaire est entachée d'illégalité et peut faire l'objet d'une annulation par le juge administratif. Il en est de même si la tenue du DOB intervient lors de la même séance que le vote du budget¹⁵.

Au-delà du respect des éléments calendaires, la loi de programmation des finances pour les années 2018-2022 dispose que chaque collectivité territoriale présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de son besoin de financement. Ainsi, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) doit, *a minima*, comporter les éléments suivants :

- les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes et précisant les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget ;
- la présentation des engagements pluriannuels, et plus précisément les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ;
- des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget.

Au cas présent, les rapports d'orientation budgétaire présentés au conseil municipal satisfont partiellement à l'obligation de contenu fixée par la loi. Ainsi, si les rapports d'orientation budgétaire de 2018 à 2021 intègrent les obligations en termes de contenu, ceux présentés à compter de 2022 ne permettent pas de déterminer les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes. Enfin, en ce qui concerne l'investissement, les rapports se limitent à l'énumération d'une liste d'opérations sans précision sur la portée des engagements

¹³ Cette disposition est reprise à l'article L. 1612-34 du CGCT depuis le 1^{er} janvier 2026.

¹⁴ Cette disposition est reprise à l'article L. 1612-26 du CGCT depuis le 1^{er} janvier 2026.

¹⁵ Tribunal Administratif de Marseille – 30 janvier 2025 - Commune de Marseille (jugement n° 2401510).

pluriannuels, et ce malgré les observations déjà formulées par la chambre¹⁶ dans son précédent rapport.

La commune doit se conformer aux dispositions législatives relatives aux délais et au contenu du rapport d'orientation budgétaire sous peine d'exposition à des risques juridiques¹⁷.

Recommandation n° 2. : Se conformer aux dispositions réglementaires relatives au contenu du rapport d'orientations budgétaires et à l'organisation du débat d'orientations budgétaires.

2.1.2 Le rapport de présentation du budget

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales impose aux communes de produire une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles des budgets primitifs et des comptes administratifs¹⁸. Par ailleurs, l'article L. 2121-12 du CGCT prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants adressent aux conseillers municipaux une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération, notamment les budgets et les comptes. Ces documents, ainsi que le rapport d'orientation budgétaire, doivent faire l'objet d'une publication sur le site internet de la collectivité, en application de l'article R. 2313-8 du même code¹⁹.

Si la commune a bien procédé à la mise en ligne de ses données financières, elle n'adresse pas aux élus la présentation brève et synthétique de ses budgets et comptes administratifs. La commune considère que la note qui synthétise les rapports inscrits à l'ordre du jour du conseil municipal suffit à délivrer l'information nécessaire au vote sur le projet de budget. Or, les éléments contenus dans cette note sont trop succincts pour permettre d'expliciter les choix budgétaires de la collectivité.

La commune est invitée à produire cette note et à joindre aux pièces réglementaires du budget un rapport de présentation, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT.

2.1.3 La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Celle-ci participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget dans les conditions fixées à l'article L. 1612-4 du CGCT.

¹⁶ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, mai 2018.

¹⁷ Tribunal administratif de Marseille, 14 avril 2023, commune de Marseille (jugement n° 2204585). Les délibérations approuvant le budget et le taux de taxe foncière de la ville de Marseille pour 2022 avaient été annulées en raison des carences du rapport d'orientation budgétaire et de la note de synthèse présentant le budget et la taxe foncière.

¹⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2026, ces dispositions sont reprises à l'article L. 1612-35 du même code.

¹⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2026, ces dispositions sont également reprises à l'article L. 1612-35 du CGCT.

L'absence structurelle de rattachements des charges et des produits ainsi que l'insincérité des restes à réaliser en recettes altèrent la lecture des taux d'exécution de la commune de La Penne-sur-Huveaune.

Le taux d'exécution budgétaire en dépenses de fonctionnement, tel qu'il apparaît dans le compte de gestion, s'établit en moyenne, en dépenses, à 97 % et, en recettes, à 102 %.

Le taux moyen de réalisation en dépenses d'investissement atteint 48,7 %, après intégration des restes à réaliser. Le taux d'exécution des recettes inscrites au budget primitif ne s'établit qu'à 49 % en 2021. En 2023, seules 12,3 % des recettes d'investissement inscrites au budget primitif ont été exécutées.

Tableau n° 1 : Taux d'exécution budgétaire en section d'investissement

Année	Dépenses d'investissement		Recettes d'investissement	
	Taux d'exécution des crédits du budget primitif	Taux d'exécution des crédits votés (Y compris décisions modificatives)	Taux d'exécution des crédits du budget primitif	Taux d'exécution des crédits votés (Y compris décisions modificatives)
2018	67,3 %	68,9 %	61,1 %	76,2 %
2019	60,7 %	54,6 %	74,6 %	103,9 %
2020	52,6 %	54,6 %	101,8 %	103,9 %
2021	61,7 %	61,7 %	49 %	109,4 %
2022	22,7 %	16 %	55,2 %	117,6 %
2023	36,4 %	36,4 %	12,3 %	30,1 %
2024	110,1 %	69,4 %	73,5 %	46,3 %

Source : CRC d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs.

La chambre rappelle que la qualité des prévisions budgétaires est un axe majeur de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget. Garantir la qualité de ces prévisions nécessite des pratiques comptables conformes au cadre légal. En surévaluant ses recettes et en ne rattachant pas ses dettes aux exercices correspondants, la collectivité ne peut pas avoir une image réelle de ses taux d'exécution budgétaire.

2.2 La fiabilité des comptes

Selon les termes de l'article 47-2 de la Constitution, « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Les collectivités doivent mettre en place une organisation permettant de répondre à cet objectif en assurant une gestion régulière et sincère de leurs comptes.

La commune de La Penne-sur-Huveaune n'a pas formalisé le circuit des opérations de gestion de la dépense. Elle ne respecte pas les règles de sincérité et d'indépendance des exercices comptables.

2.2.1 Des règles de gestion de la dépense non formalisées exposant la commune à des risques importants

2.2.1.1 Le non-respect des règles de la comptabilité d'engagement

Aux termes de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, les principes de régularité, de sincérité, d'exactitude, d'indépendance des exercices et d'exhaustivité s'imposent donc aux collectivités dans la tenue de leurs comptes.

L'ensemble des collectivités territoriales ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement. L'engagement est l'acte par lequel l'ordonnateur crée ou constate, à son encounter, une obligation de laquelle résultera une charge financière future. La comptabilité d'engagement permet de suivre l'exécution du budget et surtout de s'assurer que la collectivité disposera bien des crédits nécessaires pour honorer sa dette. Afin de répondre à cette obligation, les collectivités doivent donc formaliser des règles et un circuit de la dépense, de son engagement juridique et comptable à sa liquidation²⁰.

La formalisation des règles de gestion de la dépense est, sinon inexistante, du moins largement insuffisante.

Les services opérationnels disposent de latitudes importantes dans l'engagement des dépenses. En l'absence de délégations de signature au niveau des services, ce sont les adjoints aux finances qui autorisent les engagements et mandatent les dépenses correspondantes. La vérification de la régularité juridique (capacité d'engager) et comptable (disponibilité financière) n'est pas formalisée au moment de la signature de l'engagement ou du mandatement des factures afférentes.

Le contrôle de l'opportunité de la dépense, au travers d'une fiche d'expression du besoin, ainsi que du respect des règles de la commande publique, n'est pas non plus réalisé.

Sur la période 2018-2022 et bien que l'ancien directeur général des services (DGS) se soit doté d'une adjointe chargée des ressources, les dépenses ne faisaient pas l'objet d'un suivi de la direction générale des services. L'engagement des dépenses était préparé par les services opérationnels, sans visa du service des finances ou de la direction générale des services. Les bons de commandes et mandatements étaient signés par l'adjoint au maire délégué aux finances. Le service des finances se limitait à reporter les engagements dont il avait connaissance dans le logiciel comptable sans qu'il puisse en connaître l'exhaustivité, les services opérationnels contractant des engagements financiers avec leurs fournisseurs sans les transmettre systématiquement au service comptabilité.

²⁰ L'engagement juridique est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encounter une obligation de laquelle résultera une charge financière. L'engagement comptable consiste à réserver dans les écritures de la comptabilité d'engagement les crédits nécessaires et assurer leur disponibilité en dépense.

Ainsi, entre 2018 et 2024, l'absence de sécurisation de la chaîne budgétaire et comptable a conduit la commune à engager des dépenses au-delà de ses capacités juridiques et budgétaires.

L'examen du tableau des titres et mandats fourni par la commune a mis en évidence 558 factures mandatées relevant d'exercices antérieurs à leur mandatement. Ces factures n'ont pas été rattachées aux exercices dont elles relèvent.

La commune n'est, par ailleurs, pas en mesure de connaître l'exhaustivité de ses engagements financiers. Elle n'a, en effet, pas gardé des traces des factures concernées. La commune ne respecte pas les règles relatives à la conservation des pièces comptables telles que prescrites par l'instruction n° DAF/DPACI/RES/2008/008 du ministère de la culture et de la communication. La chambre rappelle que les pièces comptables doivent être conservées par l'ordonnateur pendant une durée de 10 ans.

2.2.1.2 La commune ne procède pas aux rattachements

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. Le compte administratif doit recenser toutes les charges et tous les produits se rattachant à son exercice. Le rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges et les produits qui correspondent à des services faits au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pu être payés ou titrés, en raison de l'absence de réception, par l'ordonnateur, de la pièce justificative. Ils doivent être comptabilisés sur le compte correspondant.

La commune ne dispose pas de règlement budgétaire et financier précisant les modalités de rattachement des charges et produits, ce qui contrevient aux dispositions des nomenclatures budgétaires et comptables en vigueur (M14 puis M57 à compter du 1^{er} janvier 2024).

L'examen du tableau des titres et mandats permet d'établir que, sur l'ensemble de la période, la commune a mandaté ses factures avec un décalage d'un à deux ans à partir de leur émission. Ces factures ne sont pas rattachées aux exercices correspondants. Entre 2018 et 2022, la commune s'est abstenue irrégulièrement de rattacher en moyenne 150 000 € de factures de fonctionnement relevant de l'exercice N-1. Depuis 2023, la commune n'a pas procédé au rattachement de nombreuses factures relevant des exercices antérieurs pour un total de plus de 600 000 €, dont 88 % relèvent de l'exercice 2022.

Cette pratique est irrégulière. Elle témoigne, d'une part, d'engagements comptables irréguliers, la commune ayant engagé comptablement des dépenses alors qu'elle n'en avait pas les capacités budgétaires et, d'autre part, de pratiques comptables ayant pour effet de fausser le résultat de la section de fonctionnement.

2.2.1.3 Les restes à réaliser sont surévalués en recettes

En application de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales²¹, les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Le solde des restes à réaliser de la section d'investissement est pris en compte pour les opérations d'affectation du résultat. Les restes à réaliser doivent être arrêtés de manière sincère.

Tableau n° 2 : Restes à réaliser en section d'investissement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	323 438	823 354	321 052	372 651	469 590	892 331
Recettes	392 890	805 063	1 332 758	989 825	950 536	827 155
Solde	69 452	- 18 291	1 011 706	617 174	480 946	- 65 176

Source : CRC d'après les comptes administratifs.

Sur l'ensemble des exercices, la totalité des recettes d'investissement inscrites en RAR concernent des subventions notifiées. Ces inscriptions appellent plusieurs remarques. Certaines de ces subventions ont atteint leur date de caducité au moment de leur inscription en reste à réaliser. Dès lors que des subventions sont caduques, elles ne peuvent plus donner lieu à attribution et figurer dans les recettes d'investissement de la commune en RAR. La commune inscrit, par ailleurs, annuellement la totalité du montant des subventions accordées alors qu'elle ne devrait inscrire que le montant auquel elle peut prétendre sur les dépenses engagées. Ce faisant, elle surestime les recettes à reporter.

2.2.1.4 Des résultats comptables faussés par les manquements aux règles de la comptabilité d'engagement

L'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le résultat excédentaire de la section de fonctionnement est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant. L'article R. 2311-12 du même code précise que l'excédent de la section de fonctionnement est prioritairement affecté en réserves pour la couverture du besoin de

²¹ Ces dispositions sont reprises à l'article R. 1612-52 depuis le 1^{er} janvier 2026.

financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent. Ce besoin de financement est corrigé du solde des restes à réaliser en investissement²².

Au vu des pratiques de « rétention » des factures de la commune et de l'absence de rattachement de ces dernières aux exercices correspondants, le montant du résultat affecté à la couverture du besoin de financement est insincère. Si les délibérations prises par la collectivité sont formellement conformes aux articles précités, le résultat de la section de fonctionnement est erroné. En mars 2025, la commune était débitrice d'un stock de factures relevant des exercices comptables antérieurs à hauteur de 2,2 millions d'euros. La commune devra affecter leur paiement aux exercices comptables correspondant à leur date d'émission.

Tableau n° 3 : Reconstitution du résultat de la section de fonctionnement après rattachement des factures aux exercices correspondants (en €)

<i>Année de paiement des factures</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Année d'émission des factures</i>							
2016	756,00						
2017	131 558,00	1 357,00					
2018		140 128,00	9 193,00				
2019			161 637,00	793,00			
2020				154 208,00	7 267,00	4 378,00	
2021					92 819,00	66 534,00	
2022						543 502,00	130 000,00
2023							361 000,00
Total des factures non rattachées	132 314,00	141 485,00	170 830,00	155 001,00	100 086,00	614 414,00	491 000,00
<i>Résultat de la section de fonctionnement</i>	819 242,00	124 326,00	4 356,00	63 353,00	564 130,74	146 026,77	- 202 936,37
Résultat retraité	686 928,00	- 17 159,00	- 166 474,00	- 1 648,00	464 044,74	- 468 387,23	- 693 936,37

Source : CRC d'après les comptes de gestion et le tableau des titres et des mandats

²² Depuis le 1^{er} janvier 2026, les dispositions citées sont reprises aux articles L. 1612-32 et R. 1612-53.

2.2.2 Le suivi du patrimoine

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à remplir leurs missions de service public. Les biens (corporels ou incorporels) qui le composent figurent à son bilan. L'ordonnateur qui a connaissance des opérations de nature patrimoniale dès leur conception doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur enregistrement comptable (exhaustivité, variation). La connaissance de la situation patrimoniale est un élément central de la sincérité des comptes publics.

Le suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public. L'ordonnateur tient un inventaire physique du patrimoine de la collectivité. Le comptable tient l'état de l'actif. Au travers de ce document, il assure un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation et justifie les soldes des comptes de bilan. Ces deux documents, l'inventaire et l'état de l'actif, décrivent la même situation patrimoniale. Ils doivent donc être concordants.

La commune ne tient pas d'inventaire du patrimoine au sens de l'instruction budgétaire et comptable qui s'applique à elle. Le rapprochement avec l'état de l'actif, tenu par le comptable, n'est pas réalisé. Les comptes de la commune ne donnent donc pas une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale.

Recommandation n° 3. : Procéder au rattachement des charges et des produits aux exercices auxquels ils se rapportent tel que prescrit par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4. : Tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-38 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. : Etablir l'inventaire physique du patrimoine de la collectivité tel que prescrit par l'instruction budgétaire et comptable M57.

2.2.3 Les amortissements

L'amortissement des immobilisations a pour objet de constater la perte de valeur des biens immobilisés au fur et à mesure de leur utilisation. La mise en service d'un bien concerné par l'obligation d'amortissement est suivie par la clôture du compte d'opération correspondant et l'inscription de dotations aux amortissements.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les amortissements sont obligatoires pour les biens productifs de revenus des communes de plus de 3 500 habitants. Au sein de la commune, le cinéma et l'espace de l'Huveaune doivent ainsi être amortis.

La collectivité est tenue d'inscrire des crédits au budget destinés à enregistrer les dotations aux amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles dont la nature est précisée à l'article R. 2321-1 du CGCT²³. La durée d'amortissement des biens doit être fixée par délibération en fonction de leur durée d'utilisation. L'instruction budgétaire et comptable M57, applicable aux communes depuis le 1^{er} janvier 2024, précise que les amortissements sont comptabilisés dès l'année de la mise en service du bien au *prorata temporis*. Cette délibération a été prise par la commune le 25 septembre 2023. Les durées d'amortissement sont conformes aux obligations réglementaires.

Toutefois, du fait de la méconnaissance financière de son patrimoine, des carences importantes et récurrentes sur les amortissements ont été identifiés par le service de gestion comptable d'Aubagne, qui assure les missions de comptable public pour la commune de La Penne-sur-Huveaune.

Ainsi, la commune ne procède pas à la clôture de ses comptes de travaux des biens productifs de revenu (l'espace culturel, le cinéma) par le transfert des comptes d'immobilisations en cours (comptes 23) vers les comptes d'immobilisations définitives (comptes 21). Elle n'amortit pas ces biens, alors qu'il s'agit d'une dépense obligatoire des collectivités. Elle contrevient en cela aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT.

De ce fait, l'amortissement ne contribue pas au renouvellement du patrimoine corporel et incorporel de la commune.

2.2.4 Les délais de paiement

L'article R. 2192-10 du code de la commande publique dispose que les collectivités territoriales sont tenues de respecter un délai global de paiement inférieur à 30 jours. L'article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 précise que dix jours sont réservés au comptable public pour l'exercice de ses missions de contrôle.

Pour l'ensemble de la période sous revue, le délai global de paiement de la commune de La Penne-sur-Huveaune excède largement le délai réglementaire alors même qu'il n'est calculé qu'à partir des factures mandatées. La prise en compte des factures reçues par la commune sans que celle-ci procède à leur paiement, aurait pour conséquence de majorer très fortement ce délai, le rendant plus conforme à la réalité.

Malgré ces délais de paiement très importants, la commune ne fait pas l'objet de contentieux et ne s'acquitte pas du paiement d'intérêts moratoires, qui sont pourtant dus de droit. Les fournisseurs assument donc sans frais la trésorerie de la commune.

²³ Les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art (meubles, véhicules, matériel de bureau) ; 2° les biens immeubles productifs de revenus ; 3° les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Tableau n° 4 : Délai global de paiement (en jours)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Comptable</i>	4,9	4,3	7,2	18,6	13,2	6,9
<i>Ordonnateur</i>	42,54	33,2	30,8	21,5	52	44,7
<i>Délai global</i>	47,44	37,6	38	40	62,7	51,7

Source : service de gestion comptable d'Aubagne.

Du fait de l'insuffisance de son niveau de trésorerie, la commune a dû demander au service de gestion comptable de procéder au paiement des mandats en fonction des disponibilités et selon un ordre de priorité.

2.2.5 Le recouvrement des recettes

Il revient au comptable public d'assurer les opérations de perception des recettes et de paiement des dépenses pour le compte des collectivités.

L'état des restes à recouvrer transmis par le comptable public fait apparaître, au 20 mars 2025, des titres en cours de recouvrement pour un montant de 109 079 €.

Les produits des services (cantines et centre de loisirs) représentent 32 % des restes à recouvrer. Les produits de la taxe locale sur la publicité extérieure, 30 %, les dettes locatives, 28 % et les produits des services communaux, 24 %.

Si la majorité des restes à recouvrer correspondent à des titres de recettes émis en 2024 et 2025, près de 30 000 € de titres de recettes restent à recouvrer en 2022. 93 % de ces titres concernent des dettes locatives.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune n'a pas formalisé les règles internes relatives à la comptabilité d'engagement. Celle-ci a été inexistante entre 2018 et 2022. À partir de 2022, les règles d'engagement des dépenses n'ont été que partiellement formalisées.

Par ailleurs, confrontée à d'importants problèmes de trésorerie, la commune a procédé à de la « cavalerie budgétaire » en « retenant » des factures qui auraient dû être rattachées à leur exercice d'émission, pour un montant total qui peut être estimé à 500 000 €. Le résultat de sa section de fonctionnement a été faussé d'autant.

Enfin, durant l'ensemble de la période contrôlée, la commune n'a pas respecté les règles applicables en matière de conservation et d'archivage des pièces comptables. Elle n'est pas non plus en mesure de déterminer l'état des dettes qu'elle a contractées auprès de ses fournisseurs.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le caractère massif des irrégularités comptables constatées n'a pas permis le retraitement exhaustif des données communiquées par la commune. En conséquence, l'analyse de la situation financière requiert une forte précaution de lecture, notamment s'agissant des charges à caractère général et des soldes d'épargne.

3.1 L'évolution des soldes d'épargne

Les soldes d'épargne représentent le surplus financier généré par les recettes fiscales et les autres dotations publiques après déduction des dépenses courantes. Ils sont constitués de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de la capacité d'autofinancement (CAF).

En ce qui concerne La Penne-sur-Huveaune, ces soldes affichent une dynamique défavorable sur la période de contrôle.

Entre 2018 et 2024, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de gestion, traduit une insuffisante maîtrise des charges de fonctionnement. Ainsi, l'EBF, négatif en début de période (- 0,9 %), ne représente que 1,9 % des produits de gestion en 2021 et 2,3 % en 2024. La faiblesse de l'EBF résulte du volume et de la dynamique des charges de personnel, auxquels vient s'ajouter, en 2022, l'augmentation des charges à caractère général. Il est souligné que ces montants ne prennent pas en compte les factures qui n'ont pas fait l'objet d'un rattachement.

Le résultat financier s'établit, en moyenne, à - 152 000 € sur la période.

Tableau n° 5 : Évolution des soldes de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 237 298	4 641 658	4 674 333	4 789 052	5 014 817	5 285 757	5 465 688	29 %
% de la fiscalité totale	73 %	75 %	75 %	75 %	76 %	77 %	77 %	SO
+ Fiscalité reversée	1 540 553	1 562 226	1 557 289	1 556 728	1 554 523	1 587 444	1 650 374	7,1 %
= Fiscalité totale (nette)	5 777 851	6 203 884	6 231 622	6 345 780	6 569 340	6 873 201	7 116 062	23,2 %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	872 793	930 074	575 132	783 155	947 184	909 674	975 527	11,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 337 243	1 271 118	1 498 539	1 047 067	1 372 628	1 602 220	1 441 773	7,8 %
= Produits de gestion (A)	7 987 886	8 405 076	8 305 293	8 176 002	8 889 153	9 385 095	9 533 361	19,3 %
Charges à caractère général	1 694 544	1 444 247	1 331 726	1 410 578	1 386 090	1 977 855	2 463 604	45,4 %
+ Charges de personnel	6 104 734	6 348 605	6 370 599	6 476 755	6 122 141	6 430 546	6 537 161	7,1 %
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	126 541	114 838	112 541	66 208	112 026	121 857	173 987	37,5 %
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	130 930	57 451	45 414	69 063	66 763	241 736	140 983	7,7 %
= Charges de gestion (B)	8 056 750	7 965 141	7 860 281	8 022 603	7 687 020	8 771 994	9 315 736	15,6 %
Excédent brut de fonctionnement (AB)	- 68 864	439 935	445 012	153 399	1 202 133	613 101	217 626	416 %
+/- Résultat financier	- 176 669	- 166 835	- 123 029	- 155 215	- 152 372	- 206 535	- 84 527	52 %
= CAF brute	- 245 533	267 619	321 928	- 651	1 049 515	407 557	133 098	154 %
- Annuité en capital de la dette	434 008	474 772	524 893	524 803	512 379	484 822	381 791	- 12 %
= CAF nette ou disponible (C)	- 679 541	- 207 153	- 202 965	- 525 454	537 136	- 77 265	- 248 692	63 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Du fait de la progression des charges de gestion et de l'insuffisance des produits de gestion, la capacité d'autofinancement ne permet pas de couvrir le remboursement du capital de la dette. A l'exception de 2022, la CAF nette est négative. La commune ne dégage aucune ressource de sa section de fonctionnement pour financer les investissements nouveaux. Malgré l'affectation des produits de cessions (4,1 millions d'euros sur la période), elle doit, pour rembourser sa dette, recourir à des ressources qui n'ont pas cette finalité (subventions d'investissement, nouveaux emprunts).

3.2 L'évolution des produits de gestion

Durant la période sous revue, les produits de gestion ont augmenté de 1,5 million d'euros (19,3 %). Cette dynamique est portée par les ressources fiscales qui participent à plus de 79 % de l'augmentation observée. Même si elle est moins linéaire, la hausse des ressources institutionnelles (+ 7,9 % sur la période) est venue soutenir celle des ressources fiscales.

3.2.1 Les ressources fiscales

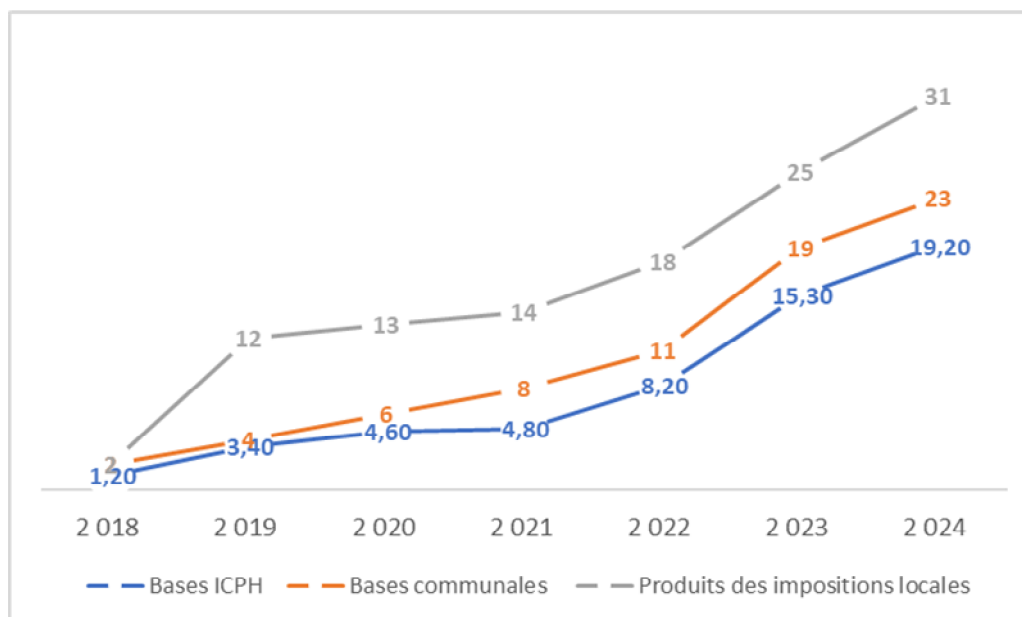
Les ressources fiscales de la commune sont composées de la fiscalité locale et de la fiscalité reversée. L'article 1379 du code général des impôts dispose que les communes perçoivent, dans certaines conditions, les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (et sur les résidences principales avant 2023²⁴).

Le produit de ces quatre impositions est calculé en multipliant le montant total de la valeur cadastrale locative des biens situés sur le territoire de la commune - les bases imposables - par un taux voté annuellement par le conseil municipal. En ce sens, les communes fixent librement le montant total attendu de la fiscalité directe locale, sous réserve de respecter les règles de droit budgétaire, et notamment ici l'obligation d'équilibre du budget prévu à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Si l'évolution des bases fiscales dépend de l'incorporation (ou de la sortie) de biens imposables, elle résulte aussi, depuis 2017, d'une révision annuelle par l'application d'un coefficient forfaitaire tenant compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation.

L'évolution de la fiscalité locale d'une commune doit donc être analysée au regard de « l'effet base » (la part de l'évolution des bases imposables) et de « l'effet taux » la part de l'évolution liée à la variation des taux).

²⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2023, la taxe d'habitation sur la résidence principale est supprimée pour tous les contribuables. Elle est toutefois maintenue sur les résidences secondaires. Amorcée par la loi de finances pour l'année 2018, cette mesure est entrée en vigueur progressivement jusqu'en 2023.

Graphique n° 1 : Croissance cumulée des bases et des produits de la fiscalité locale directe

Source : CRC d'après comptes de gestion et direction générale des finances publiques

Pour la commune de La Penne-sur-Huveaune, la croissance des produits de la fiscalité est supérieure à celle des bases d'imposition. Cette inertie relative des bases d'imposition est à mettre en regard avec la faible évolution du nombre de logements sur la période. La croissance cumulée des bases d'imposition étant à peine supérieure à leur revalorisation annuelle, les produits de la fiscalité ont donc d'abord cru du fait de la revalorisation des taux. En 2019, une évolution des taux a été votée par le conseil municipal²⁵. Elle fait suite à celle décidée en 2015 et a entraîné une progression de 8 % du produit des impositions directes locales. La commune n'ayant pas été en capacité de rééquilibrer son budget entre 2015 et 2019, elle a de nouveau augmenté les taux d'imposition de la taxe sur le foncier bâti (TFB) et la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) en 2019.

Les taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti sont très supérieurs à la moyenne des taux des communes de la même strate (communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants). En 2023, le produit de la fiscalité locale s'établit à 441 €/habitant alors qu'il est de 368 €/habitant pour la moyenne des communes de la même strate.

Tableau n° 6 : Comparaison des taux d'imposition (année 2023)

Taxes concernées	Taux d'imposition communaux	Taux moyen communes de même strate
TH	23,55 %	15,96 %
TFB	46,67 %	39,82 %
TFNB	24,50 %,	52,79 %

Source : CRC d'après les données de la direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur.

²⁵ Délibération du 12 avril 2019.

Le produit des impôts directs locaux est passé de 3,7 millions d'euros en 2018 à 5 millions d'euros en 2024, soit une variation annuelle moyenne de + 3 %.

La part des droits de mutation à titre onéreux²⁶ (DMTO) dans le produit des impositions locales a baissé de 6 % en moyenne sur la période. Cette part relative du produit des DMTO dans le produit des impositions locales rend la commune moins sensible à son évolution. Entre 2022 et 2023, la reprise des transactions immobilières post-COVID a permis à la commune de bénéficier d'une hausse de 22 % du produit des DMTO. A partir de 2023, l'augmentation des taux des crédits immobiliers et la baisse du nombre de transactions immobilières a provoqué un net reflux de cette recette (- 21 % entre 2022 et 2024).

La fiscalité reversée est principalement portée par l'attribution de compensation²⁷ versée par la métropole Aix-Marseille-Provence. En 2024, la commune a bénéficié d'un reversement de fiscalité à hauteur de 1 494 869 €, soit 30 % de ses recettes fiscales.

L'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit d'assurer la neutralité des transferts et rétrocessions de compétences entre une intercommunalité et ses communes membres au travers des attributions de compensation. Ces dernières se définissent comme une rétrocession par l'établissement aux communes membres de la fiscalité qui lui a été transférée après déduction du coût net des charges transférées par les communes au titre des compétences.

Or, dans un avis rendu en application de l'article 181 de la loi n° 2022-2017 du 21 février 2022 et publié le 21 octobre 2022, la chambre a établi que l'attribution de compensation de la commune de La Penne-sur-Huveaune était surévaluée à hauteur de 341 467 €, soit 7 % de ses recettes fiscales.

En outre, la commune a perçu une dotation de solidarité communautaire²⁸ pour un montant de 70 389 € en 2023, et de 116 061 € en 2024.

3.2.2 Les autres produits de gestion

Les produits de gestion hors fiscalité sont composés des ressources institutionnelles et des ressources d'exploitation.

²⁶ Les droits de mutation à titre onéreux correspondent aux taxes perçues lors du transfert de propriété d'un bien immobilier en contrepartie d'un paiement. Le produit des droits de mutation à titre onéreux est partagé entre les départements, les communes et l'État.

²⁷ L'attribution de compensation est un reversement de fiscalité opéré par l'établissement public de coopération intercommunale après transfert effectif des compétences. Son montant est égal au solde de la fiscalité transférée après déduction des charges d'exercice des compétences.

²⁸ La dotation de solidarité communautaire est un instrument de péréquation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il consiste en un versement de l'EPCI au profit de ses communes membres.

Tableau n° 7 : Évolution des produits de gestion non fiscaux

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Dotation Globale de fonctionnement</i>	682 015	661 808	644 159	625 239	616 784	635 137	643 352
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	599 939	577 461	558 799	539 142	520 995	520 442	522 805
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	82 076	84 347	85 360	86 097	95 789	114 695	120 547
<i>Autres dotations</i>	17 163	17 163	2 808	2 808	17 163	21 144	2 971
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	14 355	14 355	0	0	14 355	18 336	0
<i>Participations</i>	477 033	431 874	676 271	404 714	557 922	768 257	697 717
<i>Dont État</i>	19 733	675	9 600	4 375	3 410	0	2 072
<i>Dont régions</i>	5 400	0	0	0	0	0	0
<i>Dont départements</i>	19 800	9 900	9 900	9 900	9 900	10 560	10 560
<i>Dont autres (sécurité sociale et dotations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)</i>	432 099	421 298	656 771	390 439	544 612	757 697	685 084
<i>Autres attributions et participations</i>	161 032	160 273	175 301	14 306	180 759	177 682	97 733
<i>Dont péréquation et compensation autre que dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>	158 942	158 281	173 309	12 481	6 260	8 613	15 228
<i>Dont autres</i>	2 090	1 992	1 992	1 825	174 499	169 069	82 505
= Ressources institutionnelles	1 337 243	1 271 118	1 498 539	1 047 067	1 372 628	1 602 220	1 441 773

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État, est la principale ressource institutionnelle de la commune. Elle constitue 44 % des produits de gestion non fiscaux. Fixée chaque année par la loi de finances, la DGF des communes est composée d'une dotation forfaitaire et de dotations liées à leurs spécificités territoriales et fiscales. Le montant de la DGF a été gelé à périmètre constant par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022²⁹.

²⁹ Art. 16 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 relative à la programmation pluriannuelle des finances publiques.

La DGF de la commune est en baisse de 6,9 % sur la période examinée. Elle s'établit à 643 000 € en 2024. Les mesures nationales d'écrêtement de la part forfaitaire pour abonder la part de péréquation expliquent également cette évolution.

Les ressources d'exploitation regroupent les recettes des services publics locaux et l'exploitation des domaines. Elles s'établissent à 975 000 € en 2024, en hausse de 10,5 % par rapport à 2018. Cette progression est portée par des recettes inscrites au compte 7067 – Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (+ 180 861 euros, soit 33 % d'augmentation sur la période).

Tableau n° 8 : Évolution des ressources d'exploitation de 2018 à 2024

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
+ <i>Domaine et récoltes (dont redevances de stationnement et forfait de post-stationnement à/c 2018)</i>	25 919	22 903	9 324	43 206	24 760	23 338	24 974
+ <i>Travaux, études et prestations de services (recettes tarifaires cantine, crèche et ALSH)</i>	542 717	595 730	355 092	594 646	628 591	634 534	722 578
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	1 116	1 790	0	354	134	0	0
+ <i>Remboursement de frais</i>	58 416	61 158	93 358	37 272	34 505	0	0
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	628 168	681 580	457 774	675 478	687 990	657 872	747 552
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	187 646	191 797	113 214	77 349	240 945	216 228	199 739
+ <i>Subventions et autres produits (dont produits exceptionnels réels*)</i>	56 978	56 697	4 144	30 328	18 249	35 573	28 236
= <i>Autres produits de gestion courante (dont produits exceptionnels réels*) (b)</i>	244 624	248 494	117 358	107 677	259 194	251 801	227 975
= <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*) (a+b+c)</i>	872 793	930 074	575 132	783 155	947 184	909 674	975 527

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.3 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion sont principalement composées des charges de personnel, des charges à caractère général et des subventions aux tiers.

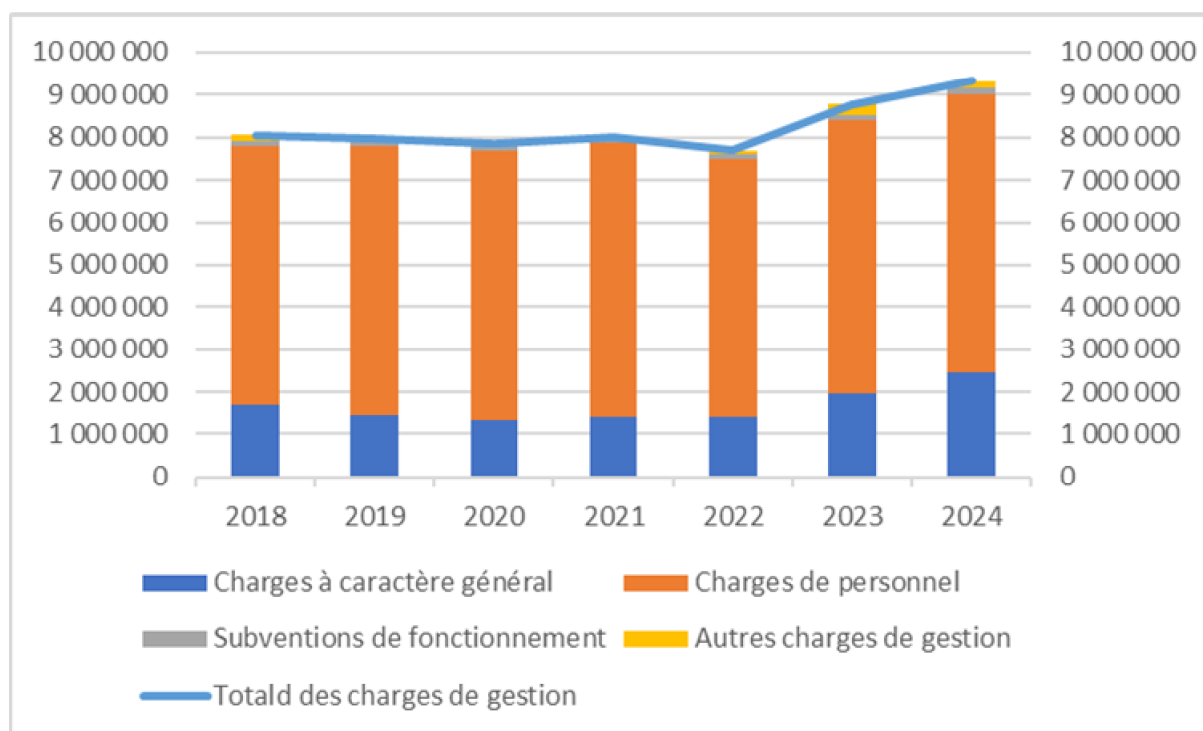
Durant la période sous-revue, bien que les charges de gestion aient augmenté de 15 %, leur croissance demeure toutefois inférieure à celle des produits de gestion (+ 19,3 %). Elles sont principalement portées par les charges de personnel, qui représentent jusqu'à 80 % des charges de gestion et, à partir de 2022, par l'évolution des charges à caractère général.

3.3.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel sont constituées de l'ensemble des rémunérations du personnel de la collectivité et des charges sociales patronales liées à ces rémunérations. Ces dernières comprennent notamment les cotisations aux caisses de retraites et aux œuvres sociales.

Durant la période examinée, les charges de personnel ont évolué de 5,5 %, soit une évolution annuelle moyenne de 0,9 %. Cette augmentation est portée par l'évolution du régime indemnitaire, qui a fait l'objet d'un déplafonnement en 2022, ainsi que par la progression des heures supplémentaires du personnel titulaire, en hausse de 13,8 % sur la période. Bien que le personnel non titulaire bénéficie également du régime indemnitaire, la baisse de cet effectif à partir de 2023 explique la diminution de la rémunération de cette population sur la période.

Graphique n° 2 : Part des charges de personnel dans l'évolution des charges de gestion



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Les charges de personnel représentent en moyenne 77 % des charges de gestion (80 % entre 2019 et 2022). Cette part des charges de personnel dans les charges de gestion est supérieure de 20 points au ratio des communes de même strate (57 %). Leur poids est le principal facteur de rigidité des charges de gestion de la commune. En effet, si la réduction des charges à caractère général peut avoir des effets immédiats sur le budget communal, la réduction effective des dépenses de personnel résulte, quant à elle, de processus longs (départs à la retraite, non renouvellement de contrats, etc.).

Ces montants sont à corriger à partir de 2022 des montants de 347 000 € de cotisations sociales (Urssaf³⁰) non mandatées et des 400 000 € de cotisations pour assurance du personnel (CNRACL³¹) également non mandatées. Ils devraient également intégrer la subvention annuelle versée au comité des œuvres sociales de La Penne-sur-Huveaune (45 000 €).

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui s'établit à 70 % en 2023, est de ce fait sous-estimé.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a fait état d'une baisse sensible des charges de personnel sur l'exercice 2025, sans toutefois produire de document à l'appui.

3.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont constituées des achats et charges externes nécessaires au fonctionnement de la collectivité. Elles sont imputées au compte 60 du budget de la collectivité.

Durant la période sous-revue, les charges à caractère général ont augmenté de 45,4 %, soit une augmentation moyenne annuelle de 6,4 %. Après une baisse de 18 % entre 2018 et 2022, les charges à caractère général ont augmenté de 78 % entre 2022 et 2024. L'évolution de ces dépenses est principalement portée par les effets de l'inflation et, à partir de 2022, par l'augmentation des dépenses inscrites aux comptes 6232 (fêtes et cérémonies) et 60623 (achats non-stockés -denrées alimentaires). Les dépenses de fluide (60612 et 60622) ont, quant à elles, augmenté de 20 % sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie.

Du fait de cette augmentation, les charges à caractère général représentent 26 % des charges de gestion en 2024, alors qu'elles n'en représentaient que 16 % en 2019.

³⁰ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

³¹ Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales.

3.3.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement, imputées au compte 65, regroupent les concours volontaires versés par la commune aux entités publiques et privées.

Durant la période sous-revue, les subventions de fonctionnement s'établissent en moyenne à 118 000 € par an. Chaque année, elles concernent 36 bénéficiaires privés associatifs et le centre communal d'action sociale (CCAS). Ces subventions sont votées annuellement en même temps que le budget. Seules les subventions au CCAS et au comité des œuvres sociales (COS) sont supérieures à 23 000 €. Malgré les observations formulées par la chambre dans son précédent rapport³², la subvention attribuée au COS ne fait toujours pas l'objet d'une convention. Par ailleurs, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, cette subvention devrait être inscrite au compte 6474 (versement aux œuvres sociales). Elle est aujourd'hui inscrite au compte 657 (charges d'intervention pour compte propre - subventions).

L'évolution du montant des subventions de fonctionnement résulte de l'augmentation de la subvention de la commune au CCAS, passée de 35 000 € en 2022 à 76 000 € en 2023, après une période de stabilité (entre 2018 et 2022).

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction, également président du CCAS, a indiqué que cette augmentation résultait du transfert d'agents communaux vers le CCAS. Ces éléments, non documentés, peuvent en outre apparaître contradictoires avec la volonté affichée de ne pas faire supporter au CCAS le coût des personnels communaux mis à disposition.

3.4 Le pilotage et le financement des dépenses d'investissement

3.4.1 Le pilotage des dépenses d'investissement

La commune fournit un effort d'équipement³³ inférieur à la moyenne des collectivités comparables alors même qu'elle dispose d'un patrimoine important à entretenir. Les dépenses d'équipement connaissent des variations très importantes d'une année sur l'autre (comprises entre 840 000 € et 2,6 millions d'euros sur la période).

³² *Contrôle des comptes et de la gestion de la commune de la Penne-sur-Huveaune pour les exercices 2015 et suivants*, Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³³ L'effort d'équipement des communes correspond au financement des nouveaux investissements qu'elles réalisent et qui portent sur leur propre patrimoine. Il reflète leur engagement en matière d'équipements publics de proximité mis à disposition de leurs habitants.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'équipement

<i>Dépenses d'équipement (y c travaux en régie)</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>En €</i>	840 115	939 511	1 844 987	922 585	633 282	1 377 916	2 680 503
<i>En € / habitant (commune)</i>	130	145	284	142	99	210	405
<i>En € / habitant (moyenne communes de la strate)</i>	320	370	309	315	353	398	441

Source : CRC d'après les comptes de gestion et données DGCL.

La programmation des investissements relève de la compétence de la direction des services techniques. Les opérations d'investissement ne sont pas formalisées dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Les dépenses d'équipement concernent exclusivement des rénovations et/ou l'entretien de bâtiments communaux. La collectivité ne sait pas non plus évaluer de façon pluriannuelle les dépenses qui s'imposent à elle ce qui ne lui permet pas, en conséquence, de disposer d'une visibilité suffisante sur l'évolution de son besoin de financement à court et moyen terme. Ce défaut de vision pluriannuelle des investissements ne lui permet pas de définir la stratégie financière nécessaire à leur réalisation. Aucune opération de construction n'a été conduite durant la période sous revue.

La commune n'effectue pas de suivi de ses opérations d'investissement. Le pilotage de la section d'investissement se fait au travers du tableau de suivi des marchés, lesquels n'ont pas forcément une portée annuelle. La commune n'est donc pas en mesure de vérifier la disponibilité des crédits nécessaires à leur paiement. Elle ne dispose pas non plus d'une vision pluriannuelle de ses investissements, ni d'une prospective financière nécessaire à leur financement.

3.4.2 La structure de financement des investissements

La structure de financement de la section d'investissement est fragilisée par un autofinancement net négatif.

Tableau n° 10 : Financement propre disponible (principales composantes)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>CAF brute</i>	- 245 533	267 619	321 928	- 651	1 049 515	407 557	133 098
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	434 008	474 772	524 893	524 803	512 379	484 822	381 791
<i>= CAF nette ou disponible (C)</i>	- 679 541	- 207 153	- 202 965	- 525 454	537 136	- 77 265	- 248 692
<i>Taxe d'aménagement</i>	185 855	509 415	54 364	88 802	65 726	20 601	0
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	211 545	141 985	148 515	293 049	128 901	102 155	184 654
<i>+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	601 392	150 118	520 310	325 820	370 058	372 539	374 143
<i>+ Produits de cession</i>	600 150	178 380	0	83 000	151 047	2 151 000	998 756
<i>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	1 598 942	979 897	723 189	790 671	715 733	2 719 629	1 612 253

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.4.2.1 Les subventions d'investissement reçues

La commune s'est dotée d'une chargée des demandes de subventions et du suivi des demandes de paiement. La commune ne fait toutefois pas de demande systématique de subvention qui lui permettrait d'optimiser le financement de ses investissements.

Les subventions d'investissement reçues représentent 2,7 M€ sur la période 2018-2024, soit une moyenne de 387 000 € par an. Elles proviennent à 90 % du département des Bouches-du-Rhône, la part de l'État et de la Région s'établissant respectivement à 3 % et 7 %.

Les subventions d'investissement représentent en moyenne 36 % des recettes d'investissement hors emprunt.

Elles ont notamment contribué au remboursement de la dette. La chambre rappelle que le financement du remboursement de la dette par les subventions d'investissement perçues constitue une pratique proscrite par les dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

3.4.2.2 Les cessions

Les cessions de 13 biens immobiliers ont représenté 4,16 M€ de recettes de 2018 à 2024, soit 594 000 € en moyenne par an. En 2023 et 2024, le montant des cessions

s'est élevé à respectivement 2,3 M€ et 0,9 M€. Trois cessions (la parcelle boulevard de la Gare, du chemin des Restanques et le terrain Candolle) représentent, à elles seules, 83 % du produit des cessions.

3.4.2.3 La dette

La commune se désendette sur l'ensemble de la période examinée. Le volume des emprunts contractés (1,95 M€) est sensiblement inférieur à l'amortissement du capital de la dette (5,9 M€). Par conséquent, la soutenabilité de la dette s'améliore. En s'établissant à 708 €/habitant, l'encours de dette est inférieur à la moyenne des communes de la strate (750 €/habitant)³⁴.

La capacité de désendettement est passée de 23 années en 2019 à 11,4 années en 2023³⁵. Elle demeure toutefois proche de la valeur d'alerte de 12 années définie par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

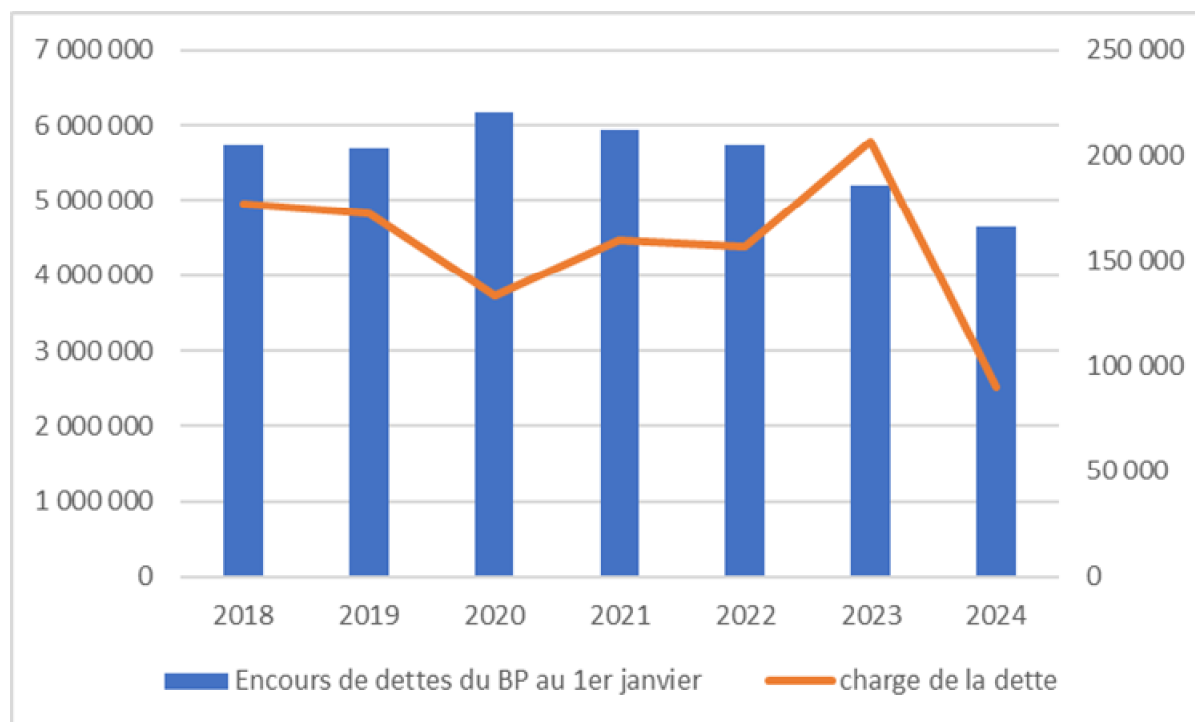
Si l'endettement diminue (le capital restant dû passe de 434 008 € en 2018 à 381 791 € en 2023), la charge des intérêts croît, passant de 176 216 € à 206 587 €. Après une diminution jusqu'en 2020, les charges d'intérêts augmentent à nouveau jusqu'en 2023 en s'établissant à un montant supérieur à celui de 2018, proche de 200 000 €. Sous l'effet cumulé de la souscription de nouveaux emprunts et du renchérissement des conditions de crédit, le coût total des intérêts courants non échus (ICNE) a augmenté de 32 % entre 2022 et 2023. Selon les données publiées par le cabinet Finance Active, le taux d'intérêt moyen de souscription des collectivités territoriales s'établissait en moyenne à 2,07 % en 2022, soit une hausse de 145 points de base par rapport à 2021 (0,62 %). Concernant La Penne-sur-Huveaune, le taux d'intérêt apparent de la dette est passé de 3,3 % en 2021 à 4,4 % en 2023, correspondant à un surcoût de 70 000 € par an.

Par délibération du 4 décembre 2023, le conseil municipal a approuvé la désensibilisation d'un emprunt de 2,1 millions d'euros, à taux variable, souscrit en 2008 auprès de Dexia pour une durée de 26 ans. Cet emprunt relevait de la classification A3 du référentiel Gissler³⁶. À date du contrôle, il restait 11 annuités d'emprunt. En 2023, le budget de la commune ne permettant pas un remboursement anticipé sur fonds propres, cet emprunt a été refinancé via un emprunt contracté avec la société de financement local (SFIL) à hauteur du capital restant dû (1 M€) à taux fixe de 3,85 % pour une durée de 11 ans. Le refinancement de cet emprunt par la SFIL a généré une indemnité compensatrice dérogatoire de 218 465 €. Cette opération a permis de diminuer la charge de la dette de 56 % en 2024.

³⁴ Données DGCL 2023.

³⁵ Après retraitement du capital restant dû par la métropole au titre de la dette récupérable, la capacité de désendettement s'établit à 19,2 années au 31 décembre 2023.

³⁶ Le référentiel Gissler permet de classer les emprunts selon leur niveau de risque. Les emprunts sont classés selon la complexité de leur structure (notation de A à F) et selon la volatilité des indices sous-jacents (notation de 1 à 6). Les emprunts les moins risqués sont classés A1, tandis que les plus risqués sont classés F6.

Graphique n° 3 : Encours de la dette et charges d'intérêts en €

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Enfin, du fait des difficultés financières de la commune, la dette, et plus précisément les nouveaux emprunts, sont venus financer partiellement le déficit de la section de fonctionnement de 2018 à 2021, puis de 2023 à 2024. La chambre rappelle que conformément aux dispositions du CGCT, l'emprunt destiné à financer des dépenses d'investissement ne peut en aucun cas couvrir le déficit de la section de fonctionnement ou venir compenser une absence de ressources propres pour assurer l'amortissement du capital de la dette.

3.4.2.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement a vocation à contribuer au financement de l'investissement. Au cas présent, il est largement faussé par l'absence de prise en compte d'un volume très important de factures impayées. À titre d'exemple, en 2023, la majoration des ressources stables par l'excédent de la section de fonctionnement résultait principalement d'un report massif de paiement des factures de 2022.

Ce report structurel de paiement des factures des fournisseurs illustre le fait que le fonds de roulement n'est pas suffisant pour honorer les dettes non financières de la commune et explique le recours systématique à une ligne de trésorerie entre 2018 et 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est durablement et structurellement dégradée depuis 2018. En 2019, la revalorisation des taux des impositions locales a permis à la commune d'accroître le niveau de ses ressources, mais sans que cela ne produise un effet durable sur les finances de la commune.

Ne disposant pas de l'autofinancement nécessaire pour investir, la collectivité a eu recours à l'emprunt. Bien qu'elle ait procédé, en 2024, à la désensibilisation des emprunts structurés contractés en 2008, le montant et la structure de la dette ont contribué à la dégradation de la section de fonctionnement jusqu'en 2023.

Du fait de la faiblesse des reports à nouveau, la commune ne dispose pas non plus de la trésorerie nécessaire à l'engagement des investissements sur ses équipements publics. Enfin, le caractère massif des irrégularités comptables constatées entre 2018 et 2023 ne permet pas à la collectivité de disposer de données fiables sur la situation de sa trésorerie. Malgré le recours à des lignes de trésorerie entre 2018 et 2023, la commune ne disposait pas des crédits nécessaires pour honorer ses paiements.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

En mai 2025, la commune de La Penne-sur-Huveaune comptait 133 agents³⁷ répartis dans 19 services, selon le rapport social unique 2024 élaboré par le centre de gestion de la fonction publique des Bouches-du-Rhône, sur la base de données déclaratives de la commune. La fiabilité de ces informations n'est cependant pas assurée en raison des carences importantes dont souffre l'organisation de la fonction ressources humaines de la commune.

Le service des ressources humaines, composé de trois agents, a la charge de la gestion des recrutements, de la paye et des carrières des effectifs communaux.

4.1 Les services administratifs

En mai 2025, sur les 133 agents de la commune, 80 % relèvent de cadres d'emploi de la catégorie C, 14 % de la catégorie B et seulement 6 % de la catégorie A.

63 % des agents de la commune, soit 112,5 équivalents temps plein travaillés³⁸, sont des agents titulaires de la fonction publique. 37 % des agents sont contractuels. 80 % des agents contractuels sont en contrat à durée indéterminée.

³⁷ D'après l'organigramme des services de la commune.

³⁸ Les équivalents temps pleins travaillés représentent la quantité de travail effectuée par l'ensemble des agents de la collectivité.

Le montant consacré à la rémunération des effectifs est élevé comparativement aux autres communes de la strate (978 € de dépenses de personnel par habitant en 2023 pour une moyenne de 604 € au niveau de la strate³⁹).

Placés sous l'autorité de la direction générale des services, les agents sont répartis au sein de deux pôles et trois directions. Ces services sont placés, selon les cas, sous l'autorité de huit « référents » de pôles ou de directeurs, eux-mêmes placés sous l'autorité hiérarchique de la direction générale des services. L'organisation actuelle est issue d'un fort remaniement intervenu lors du changement de mandature en 2022. Antérieurement, la collectivité comptait 13 services directement rattachés au directeur général des services.

4.2 Les recrutements et la gestion des carrières

4.2.1 Une absence de priorisation des recrutements générant des difficultés de gestion

Par arrêté du 27 décembre 2021, la commune a adopté ses lignes directrices de gestion pour la période 2021-2026. Cette démarche satisfait aux obligations posées par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019. Les lignes directrices de gestion adoptées par la commune visent à déterminer « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences* » (article L. 413-1 du code général de la fonction publique). A cette fin, la collectivité s'est dotée d'un plan d'actions visant notamment à « *maîtriser la masse salariale* » et à « *anticiper les recrutements et les départs* ».

Trois agents, rattachés à la direction générale des services, assurent la gestion quotidienne des ressources humaines (RH) de la commune. Les décisions relatives à ce secteur d'activité sont prises par les élus ayant délégation et signées par le maire. Si cette structuration est conforme à l'organisation de la fonction RH des communes de la même strate, elle est fragilisée par le nombre d'agents de la commune et la fréquence des recrutements.

Ainsi, bien qu'il soit régulièrement délibéré, le tableau des effectifs souffre d'un suivi insuffisant et la collectivité n'a formalisé son organigramme détaillé et nominatif des services qu'à l'occasion du présent contrôle. Par ailleurs, l'examen des fichiers de paye fait apparaître des emplois sans intitulé de poste ou des erreurs de rémunérations. Celles-ci résultent, selon la commune, de son système d'information Ressources Humaines (RH). Toutefois, le plan d'action des lignes directrices de gestion vise précisément la mise à jour du tableau des effectifs et de l'organigramme ou encore la mise en place de fiches de postes. Ces éléments attestent d'un suivi insuffisant des effectifs de la collectivité.

En 2022, les difficultés financières rencontrées par la commune ont conduit cette dernière à engager une politique de réduction de ses effectifs afin de maîtriser l'évolution de la masse salariale. La commune s'est principalement attachée à réduire le nombre de contractuels qui est passé de 42 en 2022 à 25 en 2024. Le nombre de titulaires a, quant à lui, peu évolué sur cette période. Depuis 2022, la commune a indiqué appliquer une règle stricte de non renouvellement des postes. Les postes de titulaires non renouvelés n'ont toutefois pas

³⁹ Données de la direction générale des collectivités locales.

été supprimés du tableau des effectifs. Bien que non pourvus, ils font toujours l'objet des autorisations budgétaires nécessaires.

Début 2024, plusieurs postes stratégiques figurant au tableau des effectifs de la commune ne sont pas pourvus : la direction des services techniques, la direction des ressources humaines, le service jeunesse. Les vacances de poste n'ont pas été publiées et les agents en place suppléent à l'absence de titulaires sans pour autant être en position officielle d'intérim.

Si la commune, en tant qu'autorité territoriale, peut ne pas procéder au remplacement des postes laissés vacants suite au départ des agents, y compris sur des fonctions importantes, elle doit également être en mesure d'assurer son fonctionnement et les missions de service public dont elle a la charge.

4.2.2 Des recrutements d'agents temporaires irréguliers

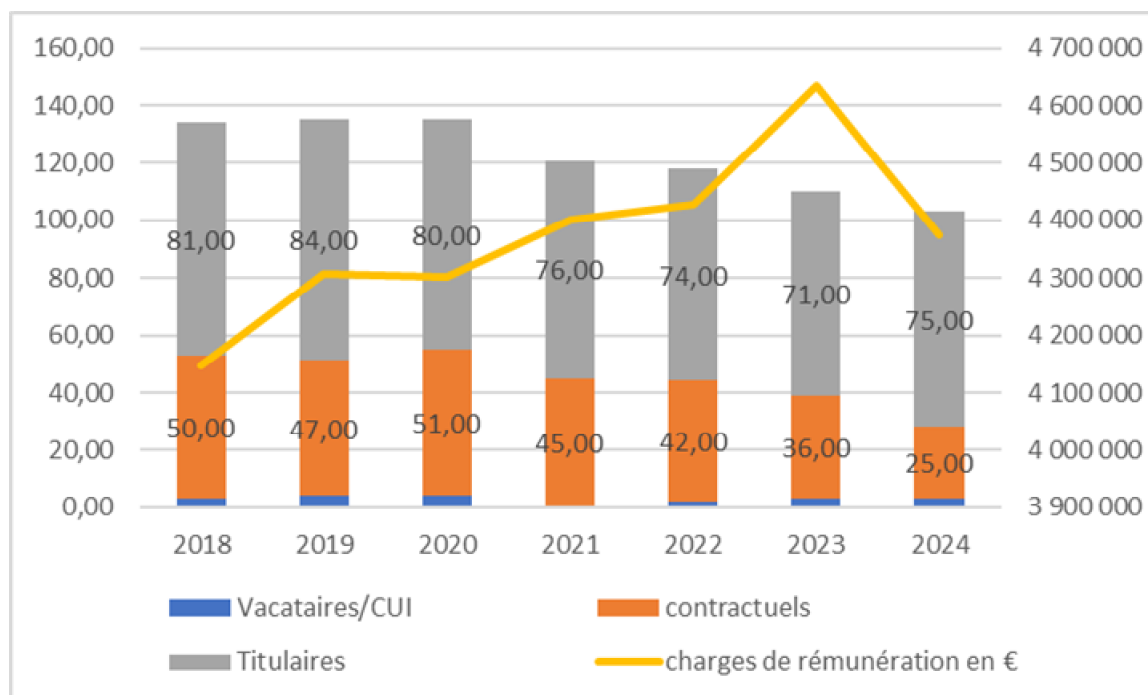
Aux termes de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique (CGFP), les emplois des collectivités territoriales sont occupés par des fonctionnaires. A titre dérogatoire, le recrutement d'agents contractuels sur des « emplois permanents » (art. L. 332-8 du CGFP), des « emplois particuliers » (art. L. 333-1 du même code) ou pour satisfaire à des « besoins temporaires » (L. 332-13 du code précité) est permis. Les agents ainsi recrutés sont des contractuels de droit public dont les contrats n'ouvrent pas droit à titularisation. Ils doivent être distingués des agents contractuels de droit privé (vacataires, contrats aidés).

Le recrutement des agents contractuels est prononcé à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics. Ils doivent donner lieu à un avis de vacance ou de création d'emploi. Le recrutement des contractuels sur emploi non permanent doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal indiquant la nature du poste, la durée du contrat, le grade et la quotité hebdomadaire de travail du candidat. Cette délibération autorise le maire à recruter et à inscrire les sommes nécessaires au paiement de l'agent au budget de la collectivité. Le contrat de droit public est par nature à durée déterminée. Toutefois, le code général de la fonction publique dispose que les agents contractuels peuvent bénéficier d'un contrat à durée indéterminée s'ils justifient de six années de service relevant de la même catégorie hiérarchique dans la même collectivité et si les besoins des services justifient qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté sur le poste.

Durant la période sous revue, la commune a fait appel à des contractuels de droit public et de droit privé pour assurer la continuité des services publics. La commune ne fait pas la distinction entre les contrats de droit privé et de droit public. Elle méconnaît de ce fait les règles relatives aux carrières et à la rémunération de ses agents contractuels.

Ces contrats ont été conclus pour satisfaire à un accroissement temporaire d'activités. Les services ayant eu le plus recours à des contractuels sont les écoles et le service périscolaire (36 % des agents contractuels), la crèche (11,5 %) et les services jeunesse et sport (13,2 %).

Graphique n° 4 : Évolution du recours aux contractuels



Source : CRC d'après fichiers de paye.

L'examen des fichiers de paye fait apparaître des anomalies récurrentes relatives à l'emploi occupé par les agents titulaires. Ainsi, en 2022, pour 48 agents, l'intitulé du poste n'est pas précisé. Ils étaient encore 26 en 2023 et 16 en 2024 dans ce même cas. Pour ces agents, l'absence de libellé de poste sur le bulletin de paye découle de l'absence de fiche de poste. Les services de la commune ne qualifient en outre pas toujours correctement le statut de ses agents. Certains agents titulaires sont désignés comme vacataires. La commune indique une carence de son système d'information des ressources humaines qui ne lui permet pas de renseigner le statut et le poste. L'analyse des rémunérations de ces agents « titulaires vacataires » fait apparaître une variation des horaires qui s'apparente davantage à un statut de vacataire qu'à celui de contractuel de droit public.

Cette confusion des statuts se retrouve dans les délibérations du conseil municipal. La commune n'a délibéré sur les créations de postes de contractuels et/ou de vacataires qu'à partir de 2021. Depuis lors, les délibérations sont imprécises et ne satisfont pas aux attendus réglementaires. La création des postes d'agents contractuels n'a, par exemple, pas été autorisée par le conseil municipal en 2020. Face à cette imprécision et suite à des remarques formulées par le comptable public, la commune a pris une délibération de régularisation de l'ensemble des emplois de la commune, le 30 septembre 2024.

Le défaut de fiabilité de l'information relative aux ressources humaines et l'absence de structuration d'un suivi spécifique des contrats de travail a conduit la commune à conclure 25 contrats à durée indéterminée (CDI) sur le fondement des dispositions de l'article L. 332-10 du CGFP qui dispose que « *tout contrat établi ou renouvelé pour pourvoir un emploi permanent en application de l'article L. 332-8 avec un agent contractuel territorial qui justifie d'une durée de services publics de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique est conclu pour une durée indéterminée (...).* ». Le contrôle par sondage des dossiers de titularisation a mis en évidence des irrégularités

importantes concernant les modalités de prise en compte de l'ancienneté. La commune a ainsi pris en compte les contrats de vacation alors que ceux-ci ne sont pas des contrats de droit public et n'entrent donc pas dans le champ des dispositions de l'article L. 332-10 du CGFP applicable. A titre d'exemple, un agent a été recruté en contrat à durée indéterminée le 30 août 2021 en ayant effectué, à compter de janvier 2020, uniquement des contrats de vacation. Il en est de même pour un autre agent, avec qui la commune a conclu un CDI, le 31 août 2021 alors qu'il ne bénéficiait que de deux années d'ancienneté sur un contrat de droit public. Ces CDI ont été conclus de manière irrégulière.

Tableau n° 11 : Nombre de CDI conclus entre 2018 et 2024

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
5	3	3	11	3	0	0	25

Source : CRC d'après fichiers de paye.

Recommandation n° 6. : Se conformer au code général de la fonction publique pour établir des contrats à durée déterminée.

4.2.3 De mauvaises pratiques en matière de ruptures conventionnelles

L'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet aux employeurs publics de procéder à des ruptures conventionnelles. Le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 vient en préciser les modalités de mise en œuvre. Cette possibilité est offerte aux fonctionnaires titulaires et aux agents contractuels de droit public en contrat à durée indéterminée. Elle est l'expression d'une volonté commune de l'agent et de l'autorité territoriale dont il relève. La procédure peut être engagée à l'initiative de l'agent ou de l'autorité territoriale. Au-delà de l'expression écrite de la demande, l'accord est matérialisé par l'organisation d'un ou plusieurs entretiens portant sur les motifs de la demande, la fixation de la date de cessation définitive de fonctions, le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle et sur les conséquences pour l'agent.

La commune a eu recours à cette procédure pour deux agents titulaires en 2025.

Si les conventions les concernant ne faisaient pas apparaître d'irrégularités procédurales, les calculs des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle étaient, en revanche, irréguliers.

Le décret du 31 décembre 2019 précité dispose qu'il revient aux parties de fixer une valeur d'indemnité entre un plancher (quotité de mois suivant l'ancienneté) et un plafond (1/12^e de la rémunération brute annuelle dans la limite de vingt-quatre années d'ancienneté) lors du (ou des) entretien(s) qui précède(nt) la signature de la rupture conventionnelle. Le calcul doit exclure les périodes de disponibilité. Il est rappelé que le dispositif de rupture conventionnelle n'est pas un droit pour l'agent mais une option ouverte à discussion entre l'employeur public et l'agent concerné. Le montant des indemnités versées doit résulter d'une négociation entre les deux parties, ce qui suppose qu'il ne soit pas fixé systématiquement au maximum. En effet, le recours à ce dispositif peut permettre à l'entité

publique de réduire sa masse salariale à terme mais présente un caractère onéreux au moment de son application.

Dans les deux cas, non seulement les montants mandatés n'étaient pas conformes aux modalités de calcul fixées par les dispositions réglementaires en vigueur, mais la collectivité a fait le choix de privilégier l'option maximale pour les indemnités accordées malgré l'ampleur de ses difficultés financières.

Postérieurement à l'instruction de la chambre, et après intervention du comptable, les indemnités payées ont été revues à la baisse en appliquant des modalités de calcul correctes.

4.3 Le temps de travail

4.3.1 Le règlement du temps de travail

L'article 47 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu obligatoire l'abrogation de tous les régimes de travail dérogeant à la durée annuelle légale du travail, fixée à 1 607 heures pour un temps plein. La collectivité s'est conformée à cette obligation par délibération du 8 novembre 2021, avec effet au 1^{er} janvier 2022.

Le protocole du temps de travail annexé à la délibération organise les cycles de travail en fonction des caractéristiques des directions et des services selon un rythme hebdomadaire (sept heures par semaine) ou annuel (1607 heures).

Tableau n° 12 : Nombre de jours travaillés par les agents relevant du régime socle du temps de travail

<i>Désignation</i>	<i>Nombre</i>
Jours dans l'année	365 jours
- repos hebdomadaires	- 104 jours (52 semaines x 2 jours)
- jours fériés	- 8 jours (en moyenne)
- congés annuels	- 25 jours (5X la durée hebdomadaire de travail)
= jours travaillés par an	= 228 jours
Journée de solidarité	7 heures
Total d'heures travaillées	1 607 heures

Source : CRC d'après délibération du 8 novembre 2021.

Le protocole du temps de travail a été modifié par délibération du conseil municipal du 31 mai 2022 afin d'autoriser les récupérations du temps de travail en juillet et en août.

4.3.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires correspondent aux heures réalisées par un agent, à la demande de sa hiérarchie, au-delà des bornes horaires définies dans le règlement du temps de travail de la commune. Les règles relatives aux heures supplémentaires sont régies par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Elles ne peuvent être effectuées que par des fonctionnaires de catégorie B ou C ou par des agents contractuels de droit public de même niveau et exerçant des fonctions similaires. Elles doivent être prioritairement récupérées. Leur attribution doit être encadrée par une délibération du conseil municipal et faire l'objet d'un état récapitulatif mensuel respectant le plafond légal des 25 heures mensuelles.

Lors de sa séance du 12 juillet 2021, le conseil municipal a adopté une délibération relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Celle-ci a été complétée par les dispositions relatives aux heures supplémentaires du protocole du temps de travail le 9 novembre 2021. Le fond et la forme de cette délibération sont conformes aux dispositions réglementaires de référence. A partir de 2021, la commune se devait donc d'organiser la récupération et/ou le paiement des heures supplémentaires dans les limites posées par la loi et notamment le respect d'un repos compensateur conforme aux dispositions des articles L 2121-26 et suivants du code du travail.

Tableau n° 13 : Évolution des heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre d'heures supplémentaires</i>	4 732	5 173	3 421	3 890	2 947	130	621
<i>Nombre d'agents ayant bénéficié du paiement d'heures supplémentaires</i>	32	25	26	16	41	4	3
<i>Dont supérieures à 25h</i>	1 151	825	451	685	173	50	0
<i>Nombre d'agents ayant bénéficié du paiement d'heures supplémentaires au-delà de 25h</i>	8	8	3	4	4	1	0
<i>% des IHTS au-delà des 25h mensuelles</i>	24 %	16 %	13 %	18 %	6 %	38 %	0

Source : CRC d'après les fichiers de paye.

Sur l'ensemble de la période de contrôle, la commune a payé plus de 20 000 heures supplémentaires, représentant un coût total de plus de 300 000 €. Entre 2018 et 2022, la commune a payé en moyenne 4 000 heures supplémentaires par an, alors même qu'elle augmentait durant cette période son recours aux agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire d'activités.

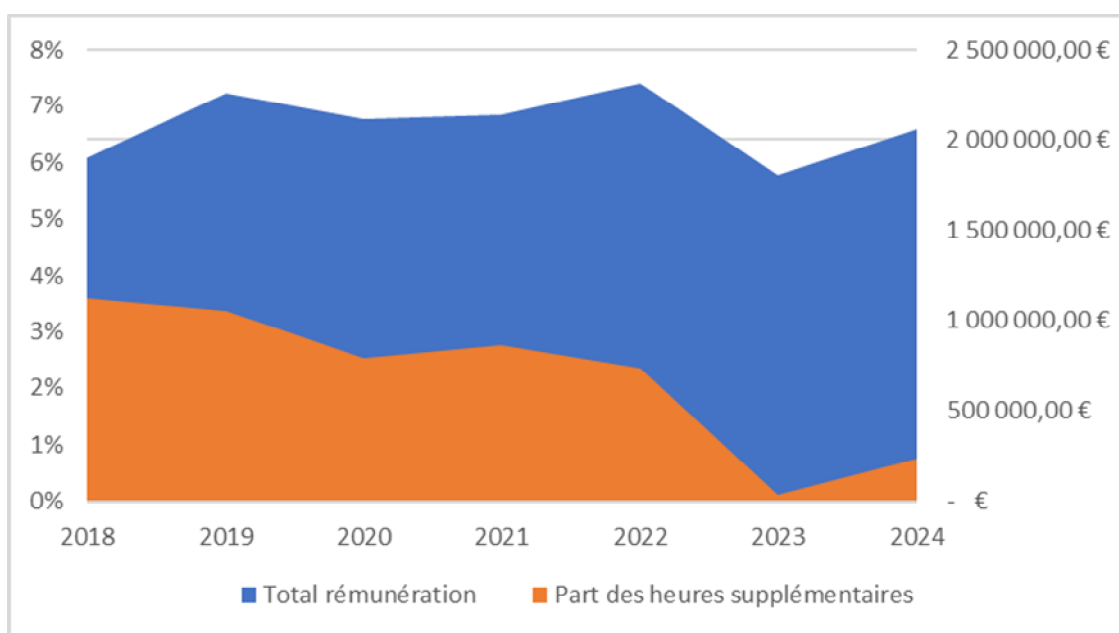
Les heures supplémentaires sont principalement générées par le service des écoles (14,5 %), le service jeunesse et sports, la cuisine centrale (10 %) et les services techniques (13 %).

Entre 2021 et 2022, aucune note de service n'a précisé aux agents les modalités d'application de la délibération votée par le conseil municipal. La déclaration du temps de

travail en dehors des plages horaires définies par le règlement du temps de travail était laissée à la libre appréciation des agents qui déclaraient - dès que nécessaire - les heures effectuées en dehors des bornes horaires définies par le règlement du temps de travail. Cette déclaration se faisait par le biais de cahiers individuels remis à la responsable des ressources humaines qui établissait un état récapitulatif mensuel pour mise en paiement. Les heures ne faisaient pas l'objet de récupération. L'état récapitulatif mensuel ainsi produit ne faisait l'objet d'aucun visa du responsable hiérarchique de l'agent, ni d'aucun autre type de supervision avant mise en paiement. Il ne permettait pas de juger de la matérialité des heures réalisées. La fréquence régulière du nombre d'heures déclarées conduit à considérer ces heures supplémentaires comme étant un complément de salaire. Ce versement a été rendu possible notamment par l'absence de système intégré de gestion du temps de travail. En mai 2025, la commune ne disposait toujours pas de système automatisé de gestion du temps de travail, contrevenant ainsi aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2022 qui le lui impose.

A compter de février 2023, la direction générale des services a mis un terme à ces pratiques avec la diffusion d'une note de service à l'ensemble du personnel municipal. Afin de compenser la baisse de revenu générée par la régularisation des conditions de paiement des heures supplémentaires, la commune a indiqué avoir revalorisé des plafonds du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Graphique n° 5 : Évolution de la part des heures supplémentaires dans le montant total de rémunération



Source : CRC d'après fichiers de paye.

Au-delà du volume des heures supplémentaires rémunérées, la commune n'a pas respecté les règles applicables en matière de paiement de ces dernières. Des heures supplémentaires ont ainsi été payées à 17 agents pour un volume total de 2134 heures, soit un niveau supérieur au plafond individuel légal de 25 heures par mois. La comptabilisation d'heures supplémentaires non motivées par des circonstances

exceptionnelles, ou formellement diligentée par le responsable de service, est au demeurant fréquente.

La commune a également indûment payé des heures supplémentaires à deux agents vacataires en 2018 et 2022. Elle a enfin indûment rémunéré 10 heures supplémentaires mensuelles à un agent entre les mois d'avril et de décembre 2024 (y compris pendant ses périodes de congés) alors que ce dernier occupait un emploi de catégorie A qui n'ouvre pas droit au paiement d'heures supplémentaires.

En réponse aux observations de la chambre, l'ancienne ordonnatrice a indiqué que le volume important d'heures supplémentaires résultait d'un fort absentéisme et d'un déficit de cadres au sein des effectifs communaux.

Recommandation n° 7. : Mettre en place un système automatisé de gestion du temps de travail en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2022 (article 2 12).

4.3.3 Des cumuls d'activité irréguliers

M. D a occupé les fonctions de responsable de service entre 2022 et 2025. Sa fiche de poste indique qu'il « *travaille très souvent les weekends, en fonction des manifestations associatives ou municipales ainsi que pour les astreintes* ».

Alors qu'il était responsable de service, l'intéressé a également exercé les fonctions d'entraîneur sportif à titre professionnel. Ces fonctions ont été exercées sans l'autorisation de cumul d'activités prescrite par l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique. Le contrat de travail de M. D avec le club sportif est établi pour une durée hebdomadaire de temps de travail de 22 heures par semaine. L'exercice de ces activités, connu, n'a pas été formellement autorisé par la commune au travers d'une autorisation de cumul d'activités. Entre 2022 et 2024, M. D a cumulé deux rémunérations sur une base de 57 heures hebdomadaires, ce qui n'est pas légal. Il a donc irrégulièrement perçu la rémunération versée par l'un de ses employeurs. En l'absence d'autorisation de cumul d'activités, la commune de La Penne-sur-Huveaune est fondée à émettre un titre de recettes pour obtenir le reversement des salaires irrégulièrement versés à ce responsable de service. M. D a mis fin à ses fonctions par rupture conventionnelle avec la commune en février 2025 (Cf. *supra*).

4.4 La rémunération

La composition de la rémunération des agents publics est fixée par l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique. Elle comprend des éléments obligatoires : le traitement de base (rémunération indiciaire), le supplément familial de traitement, la nouvelle bonification indiciaire (lorsque les agents exercent des missions y donnant droit), l'indemnité de résidence. Au-delà de ces éléments, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Elles sont libres d'en déterminer le montant dès lors que ce dernier n'excède pas les plafonds fixés par décrets pour chacun des corps de la fonction publique d'État.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses de rémunération

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol (%)
Rémunération principale	2 577 116	2 641 716	2 640 438	2 605 345	2 599 308	2 668 793	2 801 611	+ 8,7 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	604 936	674 323	672 643	655 554	652 254	723 433	688 339	+ 13,8 %
+ Autres indemnités	171 153	173 170	162 275	157 390	159 602	200 703	162 294	- 5,2 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 353 205	3 489 209	3 475 356	3 418 288	3 411 163	3 592 929	3 652 244	+ 8,9 %
En % des rémunérations du personnel**	79,6 %	79,1 %	77,9 %	76,1 %	74,5 %	76,4 %	81,5 %	SO
Rémunérations et indemnités (dont HS)	858 559	924 133	988 717	1 074 195	1 125 629	874 406	443 157	- 48,4 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	858 559	924 133	988 717	1 074 195	1 130 929	874 406	456 183	- 46,9 %
En % des rémunérations du personnel**	20,4 %	20,9 %	22,1 %	23,9 %	24,7 %	18,6 %	10,2 %	SO
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	4 211 764	4 413 342	4 464 073	4 492 483	4 581 337	4 702 393	4 481 354	+ 6,4 %
- Atténuations de charges	64 825	107 344	163 241	90 407	153 941	70 045	108 364	+ 67,16 %
= Rémunérations du personnel	4 146 939	4 305 999	4 300 833	4 402 076	4 427 396	4 632 348	4 372 990	+ 5,45 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

4.4.1 Le régime indemnitaire

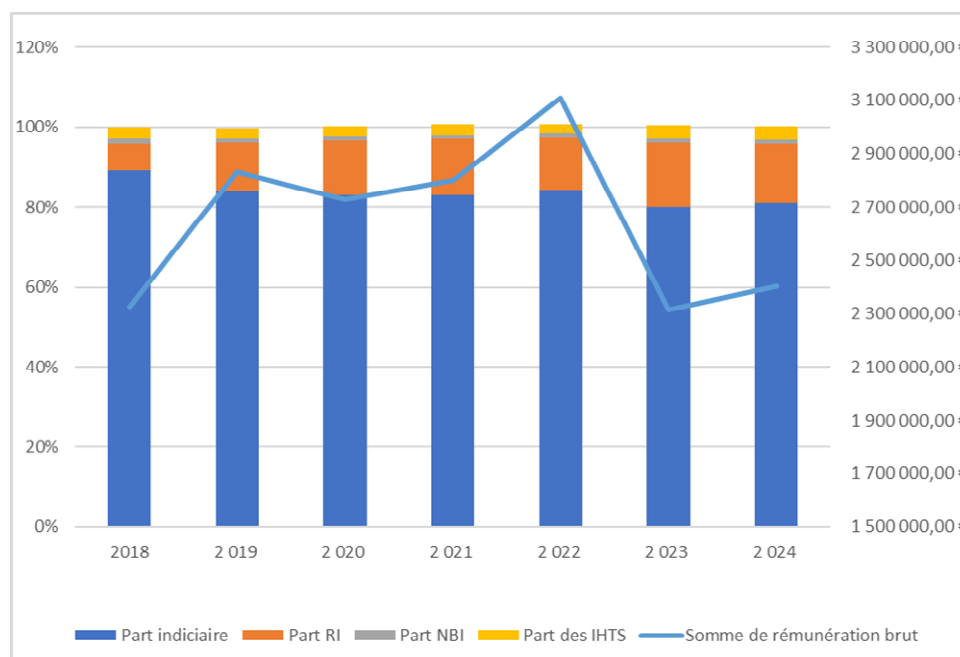
L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, tel que modifié en 2019, prévoit que « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Conformément au principe de parité, les organes délibérants sont tenus d'adopter le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Le RIFSEEP comprend deux composantes obligatoires : l'indemnité de fonctions, sujétions et expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). La fixation des plafonds annuels pour chacun des cadres d'emploi doit être inférieure ou égale aux plafonds des corps correspondants de la fonction publique d'État.

A l'exception des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), de la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction et de l'indemnité d'astreinte, le RIFSEEP est, par principe, exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir.

Afin de permettre aux agents de la commune de continuer de bénéficier d'un régime indemnitaire, le conseil municipal a adopté, en décembre 2018, une délibération cadre relative au RIFSEEP qui instaure des plafonds annuels pour l'IFSE et le CIA. Elle intègre le régime des primes indemnitaires antérieurs ainsi que la prime annuelle communale dont le montant forfaitaire avait été revalorisé par délibération du 13 avril 2018.

Eu égard aux capacités financières de la commune, la délibération cadre de 2018 établissait un plafond annuel d'IFSE inférieur à 55 % des valeurs fixées par décret. Le CIA, quant à lui, était fixé forfaitairement à un plafond annuel de 100 €. La fixation de ces plafonds a permis à la commune de contenir l'évolution de la composante indemnitaire de sa masse salariale. Si la délibération du 20 mars 2019 modifie à la marge les plafonds d'IFSE, celle du 21 novembre 2022, aligne les plafonds du RIFSEEP et du CIA sur les plafonds définis par décrets, générant une augmentation des charges de personnel malgré la baisse engagée des effectifs et la limitation du paiement des heures supplémentaires. Les modifications apportées en 2024 concernent l'application du RIFSEEP aux personnels de la police municipale qui, en l'absence de textes nationaux applicables, en étaient jusque-là exclus⁴⁰.

⁴⁰ Décret n° 2024-614 du 26 juin 2024 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale et des fonctionnaires relevant du cadre d'emploi des gardes champêtres.

Graphique n° 6 : Évolution de la part du régime indemnitaire dans la rémunération brute

Source : CRC d'après analyse des lignes de paye.

L'analyse des éléments de paye appelle différentes observations. Tout d'abord, l'attribution du complément indemnitaire annuel revêt un aspect discrétionnaire.

En 2022 et 2023, le CIA n'a été attribué qu'à 81 et 65 agents, avec des écarts importants. Si 41 des bénéficiaires disposent d'un CIA de 240 €, 20 agents se sont vus attribuer des montants plus importants (entre 600 € et 900 €), et 4 ont bénéficié d'un CIA de plus de 3 000 € brut. La commune justifie ses écarts par l'engagement de l'agent et la manière de servir. L'absence d'entretien annuel d'évaluation ne permet pas d'objectiver et de tracer cet élément. La chambre rappelle que le CIA tenant compte de l'engagement et de la manière de servir de l'agent doit faire l'objet d'un examen annuel et être établi au vu du compte-rendu de l'entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique comme indiqué dans la délibération du 21 novembre 2022 instituant le RIFSEEP au sein de la commune. Dans le cas d'une attribution nulle, cette décision doit être motivée, sauf à ce que l'agent soit arrivé en cours d'année et n'ait pas été évalué au sein de la commune pour l'année concernée.

L'examen des déterminants de la paye a également mis en évidence des irrégularités sur les modalités d'attribution du CIA. Ainsi, par arrêté du 28 octobre 2024, le maire a attribué 600 € de CIA à deux membres de sa famille. La chambre rappelle que l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Afin de prévenir ce risque de conflit d'intérêt, le maire aurait dû se déporter de la signature de tout acte administratif concernant la rémunération de membres de sa famille⁴¹. Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonction au

⁴¹ L'article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit que lorsqu'un maire se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant la personne chargée de le suppléer.

moment de l'instruction a indiqué prendre acte de l'observation de la chambre relative à ce conflit d'intérêt.

Enfin, des attributions indues de régime indemnitaire ont été relevées. Ainsi, par arrêté du 28 octobre 2024, le maire a attribué un CIA à un agent relevant d'un cadre d'emploi qui n'est pas visé dans la dernière version de la délibération du RIFSEEP. L'examen de l'arrêté attributif de CIA ne fait pas apparaître de cadre d'emploi de référence. Cet agent n'aurait donc pas dû percevoir une IFSE entre février 2023 et novembre 2024, ni un CIA en 2024. La part de régime indemnitaire qui lui a été versée indûment représente un montant de 21 000 €. S'agissant d'un versement irrégulier, la commune était fondée à récupérer les sommes indues par le biais d'un titre exécutoire. Bien qu'elle ait reconnu le caractère irrégulier du versement, la collectivité a proposé au conseil municipal, le 26 mai 2025, de délibérer sur une décision de remise gracieuse. Cette délibération a été adoptée.

4.4.2 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément de traitement accordé aux agents titulaires et stagiaires de la fonction publique exerçant certaines catégories de fonctions définies par la réglementation. Elle est obligatoirement attribuée aux agents qui réunissent les conditions. Au 31 décembre 2024, 38 agents percevaient une NBI au sein de la commune. De nombreuses irrégularités affectent ces attributions.

Ainsi, depuis janvier 2023, un directeur bénéficie de 30 points de NBI au titre de fonctions de « direction des établissements publics locaux de moins de 2 000 habitants ⁴² ». Cette catégorie de NBI étant réservée aux directeurs d'établissements publics locaux, son attribution est donc irrégulière.

De la même manière, la directrice générale des services bénéficie, depuis avril 2022, de 50 points de NBI au titre des fonctions de « conseillère technique en matière de politique sociale et médico-sociale » (1° de l'annexe du décret précité). Or, l'intéressée n'exerce pas de telles fonctions. Elle aurait dû percevoir 30 points au titre de ses fonctions de « directeur général des services des communes de 2 000 à 10 000 habitants »⁴³.

La NBI peut être perçue pour l'exercice de missions d'encadrement dans différents cas de figure (nombre d'agents dans l'équipe, technicité du poste...) ⁴⁴. Au cas d'espèce, l'attribution de la NBI à huit agents pour des fonctions d'encadrement fait apparaître plusieurs irrégularités. Ainsi, certains agents perçoivent la NBI sans exercer de missions requérant une technicité, ce qui constitue un critère d'attribution. Un des arrêtés d'attribution concerne un membre de la famille du maire alors en fonction, dont les missions ne présentent pas le niveau de technicité requis par l'annexe au décret précité (11°). Au-delà de cette irrégularité, le maire

⁴² 37° de l'annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

⁴³ 7° énoncé par l'article 1 du décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements.

⁴⁴ Ces NBI sont attribuées sur le fondement des 10° (« encadrement d'un service administratif comportant au moins vingt agents ») et 11° (« encadrement d'un service administratif requérant une technicité ») du décret de n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

alors en fonction aurait dû se déporter de la signature de cet acte afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêt.

Par ailleurs, trois agents relevant de la police municipale bénéficient d'une NBI de 15 points. Le service de police municipale compte 11 agents. Si l'annexe du décret précité prévoit effectivement (item 20°) ce nombre de points pour des services compris entre 5 et 25 agents, les fonctions visées sont celles de « *Responsable d'un service municipal de police, dans la limite d'un agent responsable par commune* ». L'attribution d'une NBI à trois agents du même service est donc irrégulière.

La commune attribue également une NBI à sept agents au titre des dispositions du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Conformément à ces dispositions, seuls les agents affectés dans les services situés dans le quartier des Escourtines ou travaillant à titre principal au contact des publics de ce secteur sont éligibles aux NBI relatives aux fonctions mentionnées. Au cas présent, cela ne concerne que les agents exerçant des missions d'accueil au sein de l'école Jacques Prévert. Or, deux agents bénéficiant de cette NBI exercent des fonctions d'accueil en mairie centrale et un autre est affecté à la maison des arts, qui ne se situe pas dans le quartier des Escourtines. De même, cinq agents d'accueil du jeune enfant de la crèche perçoivent 10 points de NBI alors qu'aucune disposition du décret précité ne le permet.

Les attributions indues de NBI sont consécutives à une révision des arrêtés attributifs effectuée en 2023. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a souscrit aux observations de la chambre et s'est engagé à mettre en œuvre des actions correctrices pour l'avenir. Pour ce qui concerne la période passée, la chambre précise, tant pour le CIA que pour la NBI, que la commune était fondée à réclamer le reversement des sommes indûment perçues.

Recommandation n° 8. : Mettre un terme immédiat aux attributions irrégulières de la nouvelle bonification indiciaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen des données relatives à la gestion des ressources humaines de la commune révèle des irrégularités importantes dans différents domaines. Les dispositions applicables en matière de récupération et de paiement des heures supplémentaires n'ont ainsi pas été respectées jusqu'en 2022.

S'agissant de la rémunération, la chambre a relevé des irrégularités importantes dans l'attribution de la NBI à compter de 2022.

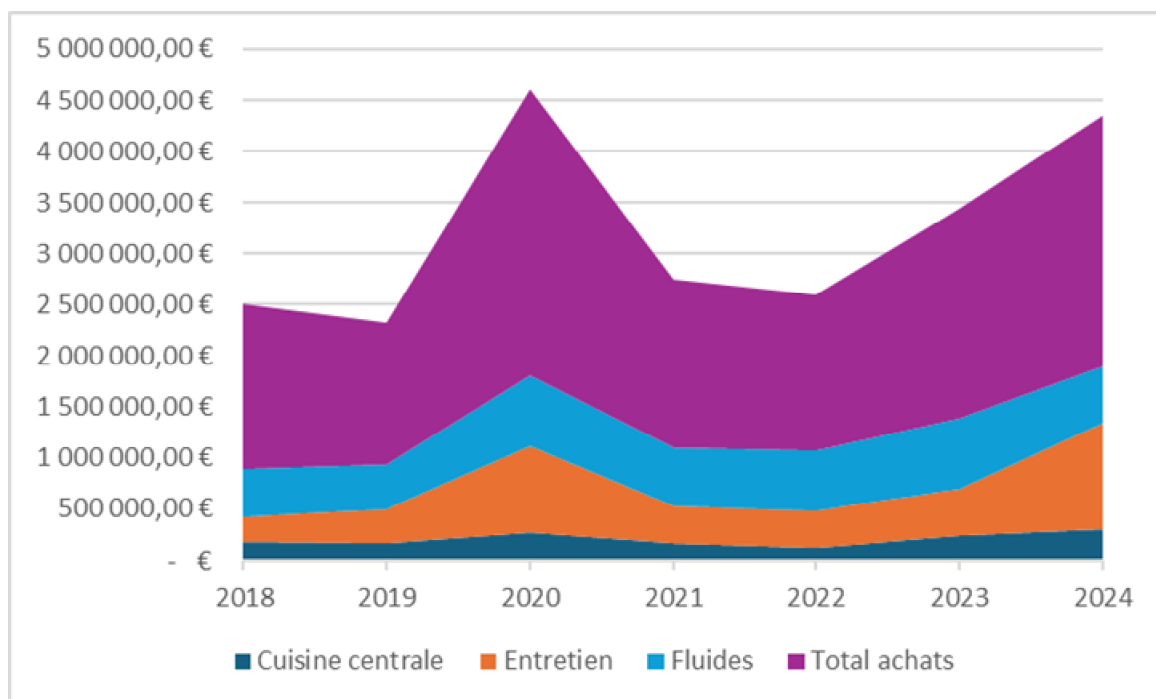
Enfin, s'agissant du recrutement et de la gestion des carrières, la commune a pris des actes individuels (contrats à durée indéterminée, conventions de rupture conventionnelle) non conformes au cadre réglementaire et qui plus est coûteux.

Les différentes irrégularités observées exposent la commune à des risques juridiques et financiers.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

Entre 2018 et 2024, les achats de la collectivité se sont élevés en moyenne à 1,9 M€⁴⁵ par an. Ils ont progressé de 51 % du fait de l'évolution de leur périmètre et de l'augmentation des prix à la consommation. Ils s'établissent ainsi à 1,6 M€ en 2018 contre 2,4 millions d'€ en 2024⁴⁶.

Graphique n° 7 : Évolution du volume des achats de la commune entre 2018 et 2024



Source : CRC d'après le tableau des titres et mandats 2018-2024

Hors dépenses d'entretien, en hausse suite à l'externalisation de l'entretien des espaces verts en 2022, les familles d'achat qui augmentent de manière significative sont :

- les dépenses d'approvisionnement de la cuisine centrale (+ 67 %) ;
- les dépenses de fluide (+ 20 %) ;
- les dépenses de fête et cérémonies (+ 208 %).

La chambre a procédé à l'analyse des mandats émis par la collectivité entre 2018 et 2024 pour les comptes suivants :

- 6042 (achats de prestation de services sous-traités) ;
- 60611 (eau et assainissement) ;
- 60612 (énergie - électricité) ;

⁴⁵ Les dépenses des comptes 61 et 62 ont ici été agrégées.

⁴⁶ En neutralisant le pic de 2020 notamment généré par les dépenses liées à la pandémie covid 19, le volume des achats de la collectivité a connu une forte augmentation à partir de 2022 sur certains postes. En 2024, les dépenses de fluides (23 %), d'entretien (42 %) et de la cuisine centrale (23 %) représentent 78 % des dépenses de la collectivité.

- 60622 (carburants) ;
- 60623 (achats non stockés : denrées alimentaires) ;
- 60628 (autres fournitures non stockées).

Ces comptes ont été rassemblés par grandes familles d'achat afin d'identifier la composition des achats de la collectivité ainsi que leurs évolutions. Ce regroupement permet également de minorer les variations liées aux régularisations d'écritures entre comptes similaires : prestations espace culture (6042), fluides (60611, 60612, 60622), approvisionnement cuisine centrale (60623, 60628).

5.1 Une absence de structuration de la fonction achat

La structuration de la fonction achat répond à un enjeu de sécurité juridique et de performance financière.

Malgré le volume de ses achats, la commune n'a pas formalisé de stratégie dans ce domaine. Il n'existe pas de service achat et aucun référent achat n'a été désigné. Ce sont les services opérationnels qui ont la charge de leurs propres achats. La commune ne dispose pas de guide de procédures ni d'outils permettant aux services de vérifier la computation des seuils⁴⁷ par groupes d'achats homogènes.

L'élaboration et la passation des marchés de services et de travaux est pilotée par la direction des services techniques. Cette dernière définit le besoin et les grandes lignes des clauses techniques. Pour la rédaction des pièces du marché, l'analyse des offres et l'organisation, le cas échéant, de la commission d'appel d'offres, la commune fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Une fois les délais de recours des candidats non retenus expurgés, la commune notifie le marché à l'attributaire.

En dehors des opérations pour lesquelles la commune s'est dotée d'une maîtrise d'ouvrage externe, le suivi technique et financier des opérations est réalisé par la direction des services techniques. Le pilotage administratif et financier des marchés est réalisé par l'assistante du directeur des services techniques. Celle-ci assure la tenue d'un tableau de bord des marchés et coordonne le contrôle des dépenses facturées et leur acquittement. Elle prépare également les documents mis à la signature du maire (courriers de refus et de notifications, avenants, quitus d'opérations).

La commission d'appel d'offres est une instance de décision pour l'attribution des marchés. Elle est obligatoire pour les marchés à procédure formalisée. Elle peut également être chargée d'examiner le choix des offres des marchés à procédures adaptées. La commission d'appel d'offres de la commune n'est compétente que pour les marchés à procédure formalisée. Elle est régulièrement composée. Bien que n'ayant pas formalisé de règles de déport permettant la prévention des conflits d'intérêts, la commission d'appel d'offres est convoquée de manière régulière et délibère valablement.

⁴⁷ La computation des seuils consiste à vérifier que le cumul des achats concourant à la réalisation d'un même besoin n'excède pas les seuils utilisés pour définir la procédure d'achat.

Recommandation n° 9. : Élaborer et mettre en œuvre un guide interne de l'achat public.

5.2 Les achats sans publicité, ni mise en concurrence préalable : le cas des denrées alimentaires

En dehors des opérations d'aménagement (végétalisation des cours d'écoles, réaménagement du cinéma ou de la médiathèque), les achats sont, pour la plupart, récurrents. Ils sont identifiés chaque année dans le cadre de la préparation budgétaire (budget primitif et décision modificative).

L'article R. 2122-8 du code de la commande publique (CCP) prévoit que les besoins dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € hors taxes sont dispensés de publicité et de mise en concurrence préalables⁴⁸. L'acheteur est néanmoins tenu de veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Il ressort de l'examen des titres et mandats concernant les dépenses de fonctionnement de la collectivité que sur un montant total d'achats de 6,1 M€, 3,2 M€ correspondent à des dépenses hors procédure. La commune n'a pas été en mesure de produire des éléments permettant d'attester de la mise en concurrence des achats en deçà des seuils de procédures formalisées.

L'examen du compte 60623, sur lequel sont imputées les dépenses d'approvisionnement de la cantine scolaire, fait ressortir des dépenses annuelles supérieures aux seuils en vigueur.

Ainsi, entre 2018 et 2021, la commune a mandaté 170 626 € à la société A, grossiste alimentaire, pour l'approvisionnement de la cuisine centrale. Entre 2021 et 2024, 166 226 € ont été mandatés à la société B, une entreprise d'approvisionnement en produits agro-alimentaires. Ces achats ont été passés de gré à gré. La chambre rappelle que dans le cadre de la restauration collective, l'achat de gré à gré n'est juridiquement possible que pour des dépenses ponctuelles et si le cumul des dépenses par famille homogène de denrées n'atteint pas 40 000 € HT.

La commune a, par ailleurs, confié à la société C, une entreprise d'aménagement/rénovation de cuisines collectives, les travaux de rénovation et d'entretien de ses unités de production et de service des repas pour un montant total de 185 000 € sur l'ensemble de la période. Pour l'année 2024, les montants versés à cette société dépassent les 100 000 €.

Aux termes des dispositions du CCP, ces dépenses auraient dû faire l'objet, *a minima*, d'un appel d'offres (marchés de fournitures et marchés de travaux). Or ils n'ont donné lieu à aucune mise en concurrence. Enfin, pour des dépenses de plus faibles montants, la commune n'a pas été en mesure de produire les éléments attestant d'une mise en concurrence.

⁴⁸ Avant le 1^{er} janvier 2020, le seuil de dispense de procédure était de 25 000 € HT pour les marchés de fournitures, de services et de travaux. Le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence avait été transitoirement porté à 100 000 € pour les marchés de travaux jusqu'au 31 décembre 2024.

La chambre rappelle que les acheteurs publics doivent respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures. Le non-respect des règles de la commande publique expose la commune à d'importants risques juridiques. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a souscrit aux observations formulées.

5.3 Des marchés ne satisfaisant pas aux règles de la commande publique

Durant la période sous contrôle, la commune a passé 56 marchés publics. 42 % de ces marchés sont des marchés de travaux principalement pour l'entretien des bâtiments municipaux (écoles surtout), des espaces verts et de la voirie. Les marchés de service et de fournitures représentent respectivement 19 % et 26 % des marchés.

51 % de ces marchés relève d'une procédure adaptée (MAPA) et 33 % sont des marchés à procédures formalisées. 14 % des marchés ont été passés sans publicité pour des motifs d'urgence.

En ce qui concerne le recours aux procédures d'urgence, la commune a, en 2021, suite à l'effondrement des planchers des écoles, fait appel aux titulaires des marchés publics qui avaient réalisé les travaux avant l'effondrement. Si le code de la commande publique permet aux collectivités faisant face à des situations d'urgence simple, de réduire les délais de consultation⁴⁹, elle ne les en exonère pas pour autant.

L'urgence simple s'apprécie au cas par cas, elle ne se conçoit que si les délais normaux de réception des candidatures et offres sont rendus impraticables. Elle ne peut résulter de la carence des services dans la gestion de la procédure de passation du marché. En l'espèce, la commune ne pouvait s'exonérer des mesures de publicité pour des motifs d'urgence.

S'agissant des marchés à procédure adaptée (MAPA), si la réglementation ne fixe pas de délai minimum de remise des offres, celui-ci doit toutefois être suffisant pour permettre une mise en concurrence des entreprises, le caractère « raisonnable » du délai s'appréciant au cas par cas sous le contrôle du juge administratif⁵⁰. Pour la consultation du marché n° 2024-04 intitulé « réaménagement des cours d'écoles et rénovation des sanitaires des groupes scolaires », le délai de sept jours ouvrés, au surplus en plein été, fixé par le règlement de consultation, était manifestement déraisonnable compte tenu de ses caractéristiques propres. En effet, pour faire suite à un avis d'appel à concurrence publié le mardi 9 juillet 2024, les entreprises devaient répondre avant le mardi 16 juillet 2024 à 12 h, soit une semaine plus tard, week-end et jour férié du dimanche 14 juillet compris.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a invoqué « *la nécessité impérieuse d'intervenir sur des équipements recevant des enfants afin d'éviter une exposition à des risques physiques avérés, une fermeture administrative partielle ou totale des écoles concernées à la rentrée* ». Cet argument ne pouvait justifier des délais de consultation aussi courts. Une seule réponse a été reçue par la commune d'une société créée en 2022. Le marché notifié à cette entreprise le 17 juillet 2024, pour un montant de 1 079 165,28 € TTC, aurait dû être déclaré infructueux et relancé avec des délais de

⁴⁹ Article R. 2161-3 du code de la commande publique.

⁵⁰ CE, 07/10/2005, Région NPC, n° 278732, TA de Lille, 16/03/2011, Société Fornells, n° 1101226.

consultation plus adaptés. Au cours de son exécution, ce marché a fait l'objet de deux avenants. Le premier, signé en août 2024, concernait des dépenses de désamiantage pour un montant de 12 000 €. Le second avenant a été signé en février 2025 entraînant des travaux supplémentaires (plantations et pose des copeaux de bois) pour un montant de 106 972,50 € HT.

L'examen du tableau de bord des marchés fait enfin apparaître la récurrence de certains attributaires, dont la société F. Celle-ci s'est vue attribuer, en octobre 2022, un premier accord-cadre pour l'entretien des espaces verts pour une durée d'un an, soit jusqu'en octobre 2023. La passation de ce contrat a fait suite à la décision d'externaliser l'entretien des espaces verts, préalablement réalisé en régie. En juin 2024, la même société est devenue attributaire d'un deuxième accord-cadre sur un objet identique, pour une durée d'un an renouvelable trois fois. Or, la commune n'a pas émis d'avenant pour proroger les délais du premier accord-cadre. Entre octobre 2023 et juin 2024, il n'existait donc pas de cadre contractuel permettant l'exécution des prestations. La commune a payé à la société 47 687 € TTC entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} juin 2024. Du fait de l'absence d'avenant sur le premier marché, les bons de commande signés par le maire alors en fonction sont irréguliers.

La chambre rappelle que la liberté d'accès à la commande publique et la transparence des procédures sont des principes fondamentaux du droit de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune n'a pas structuré une organisation interne en matière de commande publique. Elle n'a pas formalisé de procédures internes pour assurer la régularité et la performance de ses achats. Ne disposant pas de nomenclatures d'achats, elle n'est pas en mesure de vérifier les règles de computation des seuils. Du fait de cette absence de structuration, une grande partie des achats de la commune contrevient aux règles de la commande publique.

L'examen de plusieurs marchés a mis en évidence l'irrégularité de dépenses engagées en dehors de tout cadre contractuel. Pour un des marchés à procédure adaptée, les délais de consultation sont manifestement insuffisants.

6 LA GESTION PATRIMONIALE

Le patrimoine de la commune représente un volume de biens importants. Selon les éléments transmis par la commune⁵¹, son patrimoine représente un total 20 627 m² parmi lesquels figurent 25 bâtiments à usage public, qui composent le domaine public communal, pour une superficie totale de 18 902 m². Le domaine privé de la commune représente une superficie totale de 1 725 m², dont 75 m² de biens à usage commercial et 1 650 m² de biens immobiliers d'habitation. Ces derniers concernent souvent des « biens sans maîtres⁵² » qui ont été progressivement intégrés au patrimoine de la commune au titre des articles L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et 713 du code civil.

La gestion patrimoniale recouvre plusieurs dimensions. Sur le plan comptable, il revient à l'ordonnateur de fournir une image fidèle de son patrimoine au travers de l'inventaire des biens et de l'état A10 du compte administratif. La gestion patrimoniale est également un levier de performance financière et environnementale. L'optimisation de la gestion du patrimoine passe par l'amélioration de sa connaissance, la formalisation d'une stratégie immobilière et la planification des investissements nécessaires à son renouvellement.

Au cas présent, la gestion patrimoniale apparaît comme insuffisamment maîtrisée. La commune dispose d'un tableau des biens et de leurs surfaces mais elle ne connaît ni leur valeur immobilière, ni leur état, ni leurs coûts annuels de fonctionnement. En dehors de la rénovation du cinéma, la commune n'a procédé qu'à des opérations de réparations et/ou de mise en sécurité.

Du fait de ses difficultés financières, la commune a réalisé d'importantes cessions sans avoir formalisé une stratégie de gestion et de valorisation de son patrimoine. Cette absence de stratégie ne permet pas à la commune d'avoir l'assurance qu'elle tire le meilleur parti de son patrimoine. Si certaines ventes peuvent s'avérer profitables, en évitant des charges inutiles pour l'avenir, d'autres peuvent également conduire la commune à se priver de certaines recettes qui résulteraient, soit d'une vente à meilleur prix, soit d'une exploitation du bien susceptible de générer des recettes pérennes.

6.1 Une gestion du patrimoine insuffisamment maîtrisée et générant des surcoûts importants

Du fait du déficit structurel de sa section de fonctionnement, la commune ne peut abonder sa section d'investissement. Elle ne peut investir autant qu'elle le devrait.

⁵¹ Fichier intitulé « 13. Liste des bâtiments communaux 27.03.25 ».

⁵² Les biens sans maître sont les biens immobiliers d'une succession ouverte depuis plus de trente ans auquel aucun successible ne s'est présenté et les immeubles n'ayant pas de propriétaire connu et pour lesquels, les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou acquittées par un tiers. Les biens sans maître appartiennent aux communes sur le territoire desquelles ils sont situés.

Les prévisions sont faites annuellement dans le cadre de la construction budgétaire. Les propositions d'investissement sont priorisées en fonction de leur degré d'urgence. Comme évoqué précédemment, la commune ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) formalisée. Cette absence de planification est liée à l'absence d'une connaissance fine de son patrimoine. En effet, si la commune dispose d'un tableau inventoriant les biens communaux et indiquant leur surface, celui-ci n'évalue ni leurs coûts de fonctionnement, ni les besoins de rénovation permettant de les maintenir en l'état. Enfin, la commune n'a pas de connaissance formalisée de la valeur vénale de ses biens.

S'ajoute à cette méconnaissance du patrimoine une insuffisance des moyens consacrés à son entretien. Il en résulte une dégradation du parc immobilier, des risques pour les occupants et des dépenses plus importantes à consacrer aux réparations. Une telle situation amène la commune à se séparer de certains de ses biens dans des conditions qui ne sont pas toujours avantageuses.

Certains biens de la commune font l'objet d'arrêtés de péril. D'autres biens sont, par ailleurs, mis en location alors que leur état général ne satisfait pas aux obligations de décence fixées par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2022. A titre d'exemples, un des baux conclus qualifie l'état initial du logement par la mention « *état délabré* » quand d'autres font état de la nécessité de reprendre intégralement l'installation électrique. En réponse aux observations de la chambre, l'ancienne ordonnatrice a précisé que l'ancienne majorité avait « *pleinement conscience de l'état vieillissant [du] patrimoine, principalement dans le domaine privé de la commune* ».

6.2 Des cessions irrégulières

Le domaine public des collectivités est inaliénable. Les ventes ne peuvent porter que sur le domaine privé de la commune. Conformément aux dispositions du CG3P, les cessions des biens relevant du domaine privé doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal intégrant une évaluation du bien des services du domaine. La vente du bien ne peut être consentie qu'à un prix correspondant à la valeur réelle de ce bien. Dans l'hypothèse où le prix est significativement inférieur à cette valeur, elle doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et assortie de contreparties suffisantes.

Treize opérations de cession immobilière ont été réalisées entre 2018 et 2024 pour un montant total de 4 162 183 €. La commune a par ailleurs indiqué en cours d'instruction que plusieurs biens immobiliers étaient susceptibles d'être cédés à court terme pour un montant total évalué à 1,53 million d'euros. Ces projets de cession, à des stades d'avancement inégaux, concernaient sept biens ou ensemble de biens, relevant du domaine bâti ou non bâti (parcelles de terrain et places de stationnement).

6.2.1 Deux cessions intervenues sans avis préalable du service des domaines

Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que « *Toute cession d'immeubles [...] 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* ». Cette délibération est prise « *au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État* ». Parmi les treize opérations de cessions examinées par la chambre, cette obligation a été méconnue par la commune à deux reprises.

Le 9 octobre 2017, M. H, dirigeant de l'agence immobilière G, adressait à la commune à la suite d'une rencontre avec le directeur général des services alors en fonction, une estimation immobilière relative à un local d'une superficie de 65 m². Cette estimation établissait une fourchette de prix comprise entre 85 000 € et 95 000 €. Un mandat de vente sans exclusivité et non daté était établi par l'ancienne maire au profit de cette agence immobilière. Aucun autre mandat, ni appel à manifestation d'intérêt n'a été produit à la chambre.

Le 4 octobre 2018, l'agence enregistrait une proposition pour une somme de 110 000 €, dont 10 000 € de frais d'agence. Par une délibération du 31 octobre 2018, le conseil municipal autorisait la maire à procéder à la vente du local. Si la délibération mentionnait bien les conditions de la cession et ses caractéristiques essentielles, il n'était fait état d'aucune évaluation réalisée par le service des domaines. Aucune indication d'une telle saisine n'a été portée à la connaissance de la chambre lors de l'instruction. En réponse aux observations de la chambre, l'ancienne ordonnatrice a indiqué, sans produire toutefois de document à l'appui, que le service des domaines avait bien été saisi mais n'avait pas répondu.

L'agence immobilière G était, par ailleurs, titulaire d'un bail établi le 1^{er} février 2016 sur un bien communal de 48 m². Or, parallèlement à l'opération de cession du local, l'agence immobilière a souhaité acquérir ce bien commercial.

Par une délibération du 5 juin 2018, le conseil municipal autorisait Mme le maire à procéder à la vente de ce bien au dirigeant de l'agence immobilière G. Cette délibération indique que « *la valeur de ce bien a été estimée entre 48 000 et 53 000 €* » et qu'au terme d'une négociation, il a été décidé de fixer un prix à hauteur de 58 000 €. Or, cette autorisation de vente a également été accordée sans qu'un avis du service des domaines n'ait été produit. La délibération fait état d'une estimation de la valeur du bien assez largement inférieure au prix retenu mais sans préciser comment et par qui celle-ci a été réalisée. La vente du local est ainsi intervenue au profit d'une SCI dont M. H est l'un des deux codirigeants le 15 février 2019 pour 58 000 €.

L'agence immobilière, déjà titulaire d'un bail sur le local appartenant à la commune, pouvait légitimement prétendre à l'acquérir. Cette opération aurait cependant dû être réalisée dans le respect des prescriptions réglementaires applicables, en l'occurrence au vu d'une saisine préalable du service des domaines. La commune aurait par ailleurs dû s'abstenir de solliciter ladite agence sur des opérations portant sur d'autres biens au cours de la même période, ou du moins, solliciter plusieurs agences comme elle a d'ailleurs pu le faire sur une opération immobilière ultérieure intervenue en 2023.

En l'absence d'avis du service des domaines et en étant en contact avec un acteur économique agissant sous différents couverts selon les opérations menées, la commune s'expose à des risques financiers et juridiques.

6.2.2 La cession d'un terrain constructible

Le 9 décembre 2022, la commune sollicitait l'avis du service des domaines sur la valeur d'un terrain constructible de 2 830 m². Le bien était évalué à 2 300 000 € assorti d'une marge d'appréciation de 10 %. L'avis précisait expressément que la marge d'appréciation de 10 % portait « *la valeur minimale à 2 M€ (arrondie)* ».

Le 10 mars 2023, un appel à projets était publié sur un site dédié en vue de la réalisation d'un immeuble et de parkings à usage d'habitation, accompagné d'un règlement de consultation. Cinq dossiers de candidatures étaient reçus dont deux ayant été déclarés complets et recevables.

Par courrier du 14 avril 2023, la société J était informée qu'elle était désignée lauréate de l'appel à projets pour un prix de 2,145 millions d'euros. Par courrier du même jour, la société K, dont l'offre portait sur un prix de 2,1 millions d'euros, était informée du rejet de sa candidature et du nom du lauréat désigné. Les trois autres sociétés étaient informées, par courriers du même jour, que leur offre n'avait pas été jugée complète et recevable.

Par courrier du 12 juin 2023, la société J se désistait de la procédure après avoir constaté que l'application des futures règles du PLUi lui imposerait de construire 37 places de parking supplémentaires par rapport à celles présentées dans son projet, remettant ainsi en cause l'équilibre financier de l'offre présentée.

Alors que le dossier de consultation ne prévoyait pas l'hypothèse du désistement d'une candidature et ne mentionnait pas de possibilité de négociation, le maire informait la société K de ce désistement et lui indiquait que sa proposition était de ce fait retenue par un courrier du 23 juin 2023.

Par délibération du 26 juin 2023, le conseil municipal constatait ce désistement et autorisait l'aliénation du bien à la société K pour un prix de 2,1 millions d'euros.

Par délibération du 24 juillet 2023, le conseil municipal rectifiait sa précédente délibération, au motif d'une erreur matérielle, pour ramener le prix à 2 millions d'euros.

Si la commune n'était pas tenue d'organiser cette cession au travers d'un appel à projets, elle s'est volontairement soumise à une procédure dont elle se devait de respecter les règles, dont l'égalité de traitement entre les candidats⁵³. La commune aurait dû déclarer l'appel à projets infructueux.

En l'espèce, le prix mentionné dans l'offre de la société K a baissé de 100 000 € à la suite du désistement du lauréat. Cette baisse a été entérinée par le conseil municipal au motif qu'une erreur matérielle affectait le prix. *In fine*, la société K a accédé à une vente à un prix inférieur à la proposition faite dans le cadre de l'appel à projets.

La baisse de prix de 145 000 € finalement consentie à la société K par rapport à la proposition initiale émise par la société J aurait pu être de nature à lever les réserves de cette dernière en couvrant les frais de construction de places de parking non prévues dans son offre initiale.

⁵³ CAA Nantes, 15 juin 2010, req n° 09DA01459.

6.3 Des mises à disposition du patrimoine communal irrégulières

La commune est propriétaire de 18 biens d'habitation pour une surface de 1 650 m² dont elle assure elle-même la location. En dehors de ces locations, elle procède à l'autorisation d'occupation temporaire de biens relevant du domaine public (les places de marchés, les terrasses de cafés ...) et du domaine privé (locaux commerciaux).

Afin d'organiser la perception des revenus de ces biens, la commune a institué une régie de recettes spécifique, dénommée « loyers municipaux ». En 2024, les recettes recouvrées dans ce cadre se sont élevées à 85 724 €.

L'examen des autorisations temporaires et des baux d'habitation a révélé différentes irrégularités.

6.3.1 Les autorisations d'occupation temporaire (AOT), baux commerciaux ou professionnels

L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public permet au titulaire d'occuper le domaine public ou de l'utiliser de manière privative, c'est-à-dire dans des conditions dépassant le droit d'usage qui appartient à tous (article L. 2122-1 du CG3P). Cette autorisation est personnelle, temporaire, précaire et révocable.

Si, aux termes de l'article R. 2241-1 du CGCT, le maire est seul compétent pour délivrer des autorisations d'occupation du domaine public communal, ce pouvoir doit lui avoir été préalablement délégué par délibération du conseil municipal⁵⁴. En l'occurrence, les délégations accordées au maire en 2022 incluent le pouvoir « *de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans* ».

L'occupation du domaine privé de la commune peut être autorisée par d'autres dispositifs juridiques tels que le bail d'habitation, le bail commercial ou le bail professionnel. Elle est néanmoins également soumise à un certain nombre de règles.

La commune a communiqué une liste de douze biens faisant l'objet d'AOT, de baux professionnels ou commerciaux⁵⁵. L'article L. 2122-1-1 du CG3P prévoit que la procédure d'attribution doit respecter les principes d'impartialité et de transparence, et comporter des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester⁵⁶. L'article L. 2122-1-4 du même code prévoit que lorsque l'AOT « *intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente* ».

Au cas présent, la commune n'a procédé à aucun appel à manifestation d'intérêt préalablement à la conclusion de ses AOT. Quand elles ont été conclues à l'issue de manifestation d'intérêt spontanée, la commune n'a pas non plus vérifié l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente. Ces dernières ont donc été accordées de manière irrégulière.

⁵⁴ Conseil d'État, 21 décembre 2023, M. A., n° 471189.

⁵⁵ L'examen des autorisations relatives aux emplacements de voirie, des emplacements de parking et de la maison d'assistante maternelle ne fait pas apparaître d'irrégularités.

⁵⁶ Cette obligation s'applique aussi bien en ce qui concerne le domaine public que le domaine privé de la commune (Question écrite n° 12868, JOAN, 29/01/2019, p. 861).

La mise à disposition d'un hangar à une société L :

En 2023, l'entreprise L, spécialisée dans la vente de meubles, souhaitait disposer d'un local de stockage pour son magasin d'Aubagne. La commune disposait alors d'un local de 668 m², qui était auparavant affecté aux services techniques. Du fait de l'externalisation de l'entretien des espaces verts en 2022, la majeure partie de ce local n'avait plus d'utilité publique. Aucune délibération de déclassement du bien n'ayant toutefois été prise, ce bien relevait toujours du domaine public au moment du contrôle.

Le 5 mars 2024, la commune a conclu avec la société L une « convention d'occupation du domaine public » d'une durée de trois ans sur cette partie du local. Celle-ci ne fixait aucune redevance et renvoyait sur ce point à un futur avenant. Ce dernier a été signé le 20 mars 2024, soit 15 jours après la signature du contrat initial. Il fixait le montant de la redevance à 5 000 € mensuels et modifiait la durée du contrat, celle-ci passant de trois à neuf ans. L'avenant prévoyait également une exonération de redevance de huit mois « *afin que la société puisse adapter les locaux à son activité et valoriser le patrimoine communal* ». L'exonération de loyer devait donc permettre à l'entreprise de réaliser 40 000 € de travaux.

La convention ne comporte pas de spécification technique sur les travaux à réaliser, ni de clause relative à leur vérification. Ces deux documents ont été signés par le dirigeant de la société et le maire de la commune alors en fonction.

Cette opération de mise à disposition appelle plusieurs observations. Le recours à la location était tout d'abord irrégulier, s'agissant d'un bien relevant du domaine public. Le CG3P pose le principe selon lequel « *les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation* » (article L. 2121-1). Le stockage de meubles, nécessaire à l'activité de vente du magasin d'Aubagne, relève d'une activité commerciale ne présentant aucun caractère d'utilité publique. La commune aurait donc dû, préalablement à cette opération de location, prendre une décision de déclassement du bien qui ne répondait plus aux critères de définition du domaine public⁵⁷.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a précisé que les services municipaux continuent de « *bénéficier de vestiaires, de bureaux et d'espaces de rangement* » dans une partie du hangar, ce qui selon lui, faisait obstacle au déclassement du bien.

Or, il résulte de la jurisprudence administrative que la désaffectation d'un bien du domaine public ne suppose pas nécessairement une cessation complète d'activité, dès lors qu'une volonté claire de mettre fin à son usage public est formalisée. L'existence d'une occupation résiduelle ne fait pas obstacle à une telle décision⁵⁸.

En outre, même après décision de déclassement, l'autorisation temporaire d'occupation résultant de la convention aurait dû préalablement faire l'objet d'une mise en concurrence ou, a minima, d'une publicité suffisante dans les conditions fixées par les textes précités. Or, en l'espèce, cette mise à disposition a été réalisée de gré à gré entre l'entreprise et la commune.

⁵⁷ Biens appartenant à une personne publique qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public avec un aménagement indispensable à l'exécution de ses missions (article L. 2111-1 du CG3P).

⁵⁸ Conseil d'État, arrêt n° 488167 du 12 mars 2025.

S'agissant des modalités de réalisation de l'opération, il est relevé que la convention et son avenant ne comportent pas d'état des lieux d'entrée (avant et après travaux), ce que confirment l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction et la société dans leurs réponses respectives aux observations provisoires. L'entreprise a transmis tardivement à la commune une facture de 26 380 €, datée du 3 mars 2025, émanant d'une SASU dont le siège social est situé dans le Val-d'Oise. Les postes de dépenses mentionnés sont les suivants : « *mise aux normes électrique, enduit et peinture, réparation toiture et gouttières, débarras et protection chantier* ».

En tant que bailleur, la commune est tenue de s'assurer que les biens qu'elle loue sont conformes aux normes techniques et disposent des équipements minimaux nécessaires à leur occupation. Enfin, si la commune dispose de la faculté de consentir des exonérations de loyer contre travaux au même titre qu'un particulier (article 6 de la loi du 6 juillet 1989), elle est tenue de constater formellement leur réalisation. Aucun agent municipal n'a procédé au contrôle de l'effectivité des travaux, ce que confirme la société.

En application de la convention, le paiement de la redevance aurait dû débiter au mois de novembre 2024, soit après les huit mois d'exonération. Or, l'examen des bordereaux de la régie de recettes des loyers communaux ne fait apparaître aucun paiement en novembre et décembre 2024. Le premier paiement constaté, d'un montant de 5 000 €, apparaît en effet sur le premier bordereau récapitulatif de l'année 2025 avec des paiements mensuels honorés par la suite. L'exonération ainsi consentie à l'entreprise ne s'établirait donc pas à 40 000 € mais à 50 000 €. En réponse aux observations de la chambre, la société L a produit différents documents, notamment un ordre de virement du 12 février 2025. Celui-ci ne permet cependant pas d'établir que ce paiement concernait les loyers de 2024 et qu'il était donc de nature à apurer les dettes locatives de la société.

Par ailleurs, cette exonération est constitutive d'une aide à l'immobilier d'entreprise telle que définie à l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales. Cette décision ayant une incidence sur le budget de la collectivité, elle aurait dû être autorisée par le conseil municipal, ce qui n'a pas été le cas.

L'article L. 2222-7 du CG3P prévoit que les opérations de mise à disposition ou de location du domaine privé des personnes publiques « *ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur locative* ». Or, il apparaît que la première version de la convention d'occupation temporaire ne compte aucune mention du montant de la redevance. Même si elle a ensuite été modifiée par voie d'avenant, deux semaines plus tard, la commune a donc mis à disposition un bien à titre gracieux à une entreprise. En outre, l'exonération de redevance pour deux mois supplémentaires, au-delà des huit mois initialement prévus par l'avenant, ne repose sur aucun document écrit.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a indiqué que « *certaines clauses auraient gagné à être formalisées de manière plus précise dès l'origine, notamment en ce qui concerne la description des travaux à réaliser et leurs modalités de contrôle* ».

Les différentes irrégularités observées sont de nature à exposer la commune à de forts risques juridiques.

6.3.2 La location de biens immobiliers à usage d'habitation

Au sein du parc immobilier de la commune⁵⁹, dix logements ont été attribués à des agents de la commune. Les sept autres sont occupés par des personnes extérieures aux services de la commune. Trois de ces personnes sont d'anciens agents de la commune.

A l'exception d'un bail établi en 2017, irrégulier du fait de l'absence de signature, les baux sont régulièrement signés par les parties, conformément aux délégations du conseil municipal permettant au maire de louer des biens relevant du domaine privé de la commune.

6.3.2.1 Des irrégularités contractuelles dans l'attribution des logements

Parmi les dix logements attribués aux agents de la commune au cours de la période sous revue, deux l'ont été au titre d'une nécessité absolue de service.

L'attribution d'un logement de fonction découle des contraintes liées à l'exercice des missions. Ainsi, lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate, une concession de logement est accordée par nécessité absolue de service. Pour ce faire, le conseil municipal doit délibérer la liste des emplois de la collectivité devant bénéficier d'un logement de fonction. L'attribution d'un logement peut également prendre la forme d'une convention d'occupation précaire avec astreinte. Le logement de fonction est un avantage en nature soumis à cotisations et imposable lorsque l'agent verse une redevance inférieure ou égale au montant forfaitaire ou à la valeur locative.

Au cas présent, le conseil municipal n'a pas délibéré la liste des emplois devant bénéficier d'un logement de fonction. Elle n'a pas conclu de convention d'occupation précaire avec astreinte. Enfin, elle n'a pas déterminé les modalités d'évaluation de l'avantage en nature. La collectivité doit par conséquent se conformer aux dispositions du code général de la fonction publique.

Par ailleurs, quatre baux conclus en 2024 l'ont été sous la forme de baux professionnels⁶⁰. Le bail professionnel est un contrat de location qui porte sur des locaux dans lesquels le locataire exerce une activité réglementée⁶¹. Il est fixé pour une durée de six ans au minimum et est automatiquement prolongé. Enfin, la révision du loyer n'est pas imposée par la loi, à la différence des baux d'habitation. En l'espèce, les titulaires de ces baux professionnels occupent les biens à des fins d'habitation. Ils n'exercent donc aucune activité économique. La commune ne respecte ainsi pas les conditions d'attribution des baux professionnels et génère un préjudice financier à son encontre. Elle crée également de manière induue un droit au renouvellement tacite des contrats. Si la commune a fait part d'une erreur de formulaire, elle doit néanmoins régulariser cette situation en concluant des baux à usage d'habitation.

⁵⁹ Sur les 18 biens du parc immobilier, 17 sont mis en location, le 18^{ème} faisant l'objet d'un arrêté de péril.

⁶⁰ Article 57-A de la loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

⁶¹ Les professions libérales réglementées sont les médecins, les avocats, les notaires, les architectes, les experts comptables. Les titulaires des baux professionnels de la commune n'exercent pas ces professions.

6.3.2.2 L'attribution des logements manque de transparence

Les communes ont la possibilité de louer des dépendances de leur domaine privé dans les conditions du droit commun (droit civil, commercial ou rural). La location se fait par contrat écrit de droit privé relevant de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie et pour la durée de son mandat de « *décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans* » (5° de l'article L. 2122-22 du CGCT). Le choix du locataire est libre mais doit respecter le principe d'égalité. Le loyer est librement fixé par les parties, mais la location du bien à un prix inférieur à sa valeur doit être justifiée par un motif d'intérêt général comportant des contreparties suffisantes⁶². La signature de l'acte relève de la compétence propre du maire.

S'agissant de La Penne-sur-Huveaune, la location des appartements communaux est assurée en régie par la commune. La gestion des baux, leur suivi et l'encaissement des loyers sont réalisés par l'agent responsable de la régie des loyers municipaux. Les différents ordonnateurs ont choisi de prioriser l'attribution des logements communaux aux agents municipaux. Ils ont également fait le choix, dans le cadre de l'exercice de leur délégation, de louer ces biens à des prix inférieurs au marché. A partir de 2022, la direction générale des services a diffusé, à deux reprises, des notes⁶³ d'appel à manifestation d'intérêt auprès des agents en vue d'attribuer des logements communaux. Antérieurement, l'attribution des logements communaux aux agents était réalisée de gré à gré. Si les notes d'appel à manifestations d'intérêt diffusées aux agents satisfont aux enjeux de transparence, les critères d'attribution (« *est décidée en fonction de différents critères, en adéquation avec la typologie et l'ancienneté de l'agent* ») demeurent imprécis. En 2024, la commune a mis fin à ces appels à manifestation d'intérêt. Des baux conclus avec des agents communaux ont été signés en 2024 sans avoir fait l'objet d'un appel à manifestations d'intérêts. Par ailleurs, du fait de l'état des logements (cf. *infra*), le montant des loyers est souvent inférieur aux prix du marché.

Si la commune dispose de toute latitude pour louer les biens relevant des dépendances de son domaine privé, l'attribution des logements aux agents doit être établie sur des critères objectifs et vérifiables. Par ailleurs et dans la mesure où les loyers sont inférieurs aux prix du marché, le conseil municipal aurait dû prendre une délibération déterminant le montant minimal des loyers de chaque bien et les critères prioritaires d'attribution.

Enfin, la commune n'a pas mis en place de procédures de déport à des fins de prévention des conflits d'intérêts. L'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a, par exemple, attribué un logement à un prix inférieur au marché à un membre de sa famille, par bail signé le 13 décembre 2024. En réponse aux observations de la chambre, il a indiqué qu'une commission d'attribution se réunit préalablement à toute décision. Cette procédure, les procès-verbaux de cette commission n'ont cependant pas été portés à la connaissance de la chambre durant l'instruction. L'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction n'a produit aucun élément à l'appui de sa réponse.

⁶² CE, 28 septembre 2021, req. N° 431625.

⁶³ Notes des 22 novembre 2022 et 21 mars 2023

6.3.2.3 Des loyers sous-évalués

Selon les éléments recueillis lors du contrôle, les loyers sont fixés, directement par le maire. L'agent responsable de la régie des « loyers communaux » est chargé du recouvrement des loyers.

Au vu des données fournies par la commune, le prix des loyers pratiqués par la commune est compris entre 6,94 € au m² et 7,35 € au m². Or, selon des données de l'observatoire des loyers⁶⁴, le prix médian des locations pratiquées sur la commune de La Penne-sur-Huveaune est de 12,6 € au m². Même si les loyers les plus récents ont été réévalués, ils restent inférieurs à 10 € au m².

La location d'un bien à un prix inférieur à sa valeur doit être justifiée par un motif d'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes pour le bailleur. Ainsi et sauf à ce que le conseil municipal décide de se doter d'une politique d'action sociale visant à aider les agents aux plus faibles revenus, l'attribution de logements à des prix inférieurs au marché contrevient aux dispositions de l'article L. 2222-7 du CG3P.

Enfin, en retenant des prix de loyers très inférieurs à la valeur locative, la commune se prive de ressources.

6.3.2.4 Les exonérations en contrepartie de travaux ne sont pas suivies

Selon les éléments recueillis lors du contrôle, les services administratifs de la commune n'interviennent ni dans la conclusion des baux, ni dans le suivi de ces derniers, le maire traitant directement de gré à gré avec les locataires. Dans ce cadre, l'ordonnateur en fonction au moment de l'instruction a consenti des exonérations de loyers pour 5 des 17 baux en vigueur en contrepartie de travaux à réaliser par le locataire à son entrée dans le logement. Ces exonérations sont rendues possibles par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 dès lors que les conditions de décence qui s'imposent au bailleur sont respectées. Ce même texte prévoit que les parties sont tenues de fixer la nature des travaux et les durées d'exonération.

Si certains baux précisent la nature, la durée des travaux et de l'exonération de loyer, la plupart des contrats ne sont pas assortis des clauses permettant de vérifier l'effectivité des travaux réalisés. Ils ne comportent par ailleurs aucun élément concernant la durée des travaux ni leur chiffrage. Sur ces baux, les champs prévus à titre d'état des lieux étaient barrés avec la seule mention « à rénover partout ». Les baux concernés ne comportent pas de diagnostic énergétique. Il n'est pas possible de constater leurs conditions de décence. Par ailleurs, la commune n'est pas en mesure de vérifier l'effectivité des travaux. Ainsi, en omettant de définir une période d'exonération pour certains de ses baux, la commune attribue irrégulièrement à des tiers des logements à titre gracieux.

⁶⁴ Observatoire des loyers, site du ministère chargé du logement / <https://www.observatoires-des-loyers.org/connaître-les-loyers/carte-des-niveaux-de-loyers/agglomeration-daix-marseille/la-penne-sur-huveaune-13070>

La commune dispose d'un complexe sportif (le complexe sportif Germain Camoin) situé allée Guy Huve. A des fins de gestion et de gardiennage de l'ouvrage, la commune a attribué un logement de fonction pour nécessité absolue de service à un agent du service des sports. Ce logement est situé à proximité immédiate du complexe sportif.

Depuis le 1^{er} août 2024, M. D est titulaire d'un bail d'habitation pour un bien attenant à une école municipale composé d'une maison de 100 m² comportant quatre pièces, une terrasse et un jardin.

La location a été conclue pour un loyer de 720 €/mois. Dans les observations formulées à la fin de l'état des lieux, le bailleur a porté la mention suivante « *appartement à refaire complètement... état délabré* ». Sur ce fondement, le bailleur a accordé à M. D, une exonération de loyer, sans en préciser, ni le montant, ni la durée.

Le logement ne présentant pas les conditions de décence requises à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989, la commune ne pouvait consentir des exonérations de loyer. De plus, le bail ne précise pas le montant et la durée de cette exonération, ni la nature des travaux à réaliser.

En mai 2025, la commune n'a perçu aucun loyer de M. D. Le loyer fixé, mais non réglé, est par ailleurs manifestement sous-évalué. Cet élément contrevient aux dispositions de l'article L. 2222-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). La conclusion de ce bail d'habitation excède donc la délégation attribuée par le conseil municipal en matière de « *louage de choses* ». En effet, le maire de la commune aurait dû faire valider cette décision par le conseil municipal, du fait de la sous-évaluation du bien.

La chambre rappelle que le maire doit se conformer dans l'exercice de sa délégation aux dispositions de l'article L. 2222-7 du CG3P qui dispose que « *les opérations de mise à disposition ou de location ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur locative* ». A cet égard, il ne peut mettre à disposition ou louer des biens à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur locative.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien que disposant d'un patrimoine important, la commune en a une connaissance lacunaire. De ce fait, elle n'est pas en mesure d'identifier les coûts nécessaires à son entretien. Elle ne dispose pas non plus d'une stratégie immobilière.

Afin de financer ses investissements, la commune a procédé à d'importantes cessions. L'examen de ces cessions révèle des irrégularités importantes liées, selon les cas, à l'absence d'avis du service des domaines ou à l'absence de transparence et d'égalité lors de la sélection d'un candidat après appel à manifestation d'intérêt.

Enfin, la commune dispose d'un parc locatif de logements dont l'attribution ne respecte pas le principe de transparence. Plusieurs baux sont ainsi entachés d'irrégularités se rapportant notamment aux conditions d'attribution, à la décence des logements et aux exonérations de loyers.



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/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur