



AIX en PROVENCE

LA VILLE

Aix-en-Provence, le 12 JUIN 2017

Maryse JOISSAINS MASINI

Chevalier de la Légion d'Honneur

Maire d'Aix-en-Provence

Président du Conseil de Territoire du Pays d'Aix

Vice-Président de la Métropole -

Aix-Marseille - Provence

Avocat Honoraire

Ancien Député des Bouches-du-Rhône

n° 115414

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



Objet : Réponses au Rapport d'observations provisoires

Monsieur le Président,

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

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

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

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

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

Bonne à vous

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

Sommaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur la situation financière de la Ville

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

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

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

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

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

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

Sur la gestion des ressources humaines

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

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

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

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

(*) Hors contrats aidés

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

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

Répartition des effectifs selon le statut (fonctionnaires/contractuels)

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

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

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

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

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

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

Sur les outils de gestion interne

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

Sur la question métropolitaine

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

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

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

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

A. Les principaux diagnostics comptables

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

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

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

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

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

B. La procédure et les prévisions budgétaires

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

II. La situation financière

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

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

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

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

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

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

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

A. La section de fonctionnement

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

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

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

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

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

B. L'investissement

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

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

III. La gestion des ressources humaines

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Sur les outils de gestion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Les effectifs sur emplois non permanents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La gestion des agents contractuels non permanents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Ville prend acte de cette recommandation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La coordination réalisée par la direction générale des services

Cette coordination se réalise notamment au travers d'une cellule « Suivi des projets et organisation » créée en juillet 2009, qui s'est renforcée progressivement pour devenir une direction en décembre 2015.

Les résultats de cet appui, entre 2009 et 2014 ont été les suivants :

- élaboration d'un référentiel d'organisation des services clarifiant les missions, les activités, les prestations et les moyens de l'ensemble des services de la collectivité à partir de 2010 ;
- amélioration des procédures afin de s'assurer du respect de la réglementation, de fluidifier l'organisation et d'homogénéiser les pratiques ;
- études organisationnelles d'optimisation (avec ou sans prestataire) ;
- structuration du suivi de la centaine de projets stratégiques de la Ville, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience de leur mise en œuvre.

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

- Le suivi des procédures

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

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

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

D'autres outils ou actions ont été réalisés :

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

- L'action de la direction du contrôle de gestion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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