

Chambre régionale
des comptes

La Réunion



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Saint-Paul
Cahier 2 : les moyens humains
et la police municipale

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS	6
1 L'ORGANISATION DES SERVICES	6
1.1 L'administration communale	6
1.1.1 L'organigramme et la définition des missions des services.....	6
1.1.2 L'audit interne et le contrôle de gestion	7
1.1.3 Les effectifs affectés dans les écoles	8
1.2 Les moyens transversaux : l'informatique et les véhicules	10
1.2.1 Les systèmes d'information.....	10
1.2.2 Le parc de véhicules	11
1.3 Le temps de travail.....	14
1.3.1 L'organisation du temps de travail	14
1.3.2 Le temps de travail théorique	15
2 LES RESSOURCES HUMAINES.....	20
2.1 Les effectifs.....	20
2.1.1 Les charges de personnel et l'évolution des effectifs	20
2.1.2 Le tableau des emplois.....	22
2.1.3 Les contrats aidés.....	23
2.2 La carrière des agents.....	26
2.2.1 Les fonctionnaires.....	26
2.2.2 Les agents contractuels	29
2.3 Les rémunérations	35
2.3.1 Le RIFSEEP.....	35
2.3.2 La rémunération des non-titulaires	36
2.3.3 Les heures supplémentaires	38
3 LA POLICE MUNICIPALE	40
3.1 Les missions.....	40
3.2 Les moyens	42
3.2.1 Les moyens humains.....	42
3.2.2 Les moyens matériels	44
3.2.3 L'organisation des rythmes de travail.....	45
3.3 L'activité.....	46
3.3.1 L'activité de la police municipale.....	46
3.3.2 Les relations avec la gendarmerie.....	47
ANNEXES	49

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Paul compte 106 000 habitants. Elle est l'une des plus étendues de France. Ses caractéristiques géographiques, économiques et socio-démographiques ne sont pas sans incidence sur la gestion des affaires communales et l'organisation des services.

La commune peut s'appuyer sur une organisation stable des services et sur des systèmes d'information opérationnels capables de dématérialiser un nombre croissant de procédures. Alors que des compétences et des données sont disponibles en interne, le contrôle de gestion ou la conduite d'audits internes thématiques font, en revanche, encore défaut. Ils pourraient permettre d'améliorer le pilotage transversal des services.

A titre d'exemple, la gestion du parc de véhicules pourrait être plus efficiente. Le budget annuel est de l'ordre de 1,7 M€ pour près de 400 véhicules. Par le biais de carnets de bord électroniques, les services disposent de données statistiques quant à leur usage mais ne les utilisent pas pour optimiser la gestion de la flotte, notamment au moyen de pools de véhicules et d'une rationalisation des autorisations de remisage à domicile.

Représentant 69,1 % des dépenses de fonctionnement 2019, la masse salariale pèse sur le budget communal alors même que les fonctionnaires qui bénéficient de la surrémunération constituent moins de 20 % des effectifs. La maîtrise de la masse salariale nécessite d'agir sur l'organisation du travail, les recrutements et les rémunérations.

L'organisation du temps de travail, avec plus de 10 % du temps de travail théorique non réalisé, soit un coût annuel de 270 € par ménage, est un premier levier pour maîtriser les dépenses de personnel. Elle est aujourd'hui fragilisée par la multiplicité des temps de travail fixés dans les contrats individuels de recrutement.

Les recrutements constituent un second levier : la commune a pallié la réduction des contrats aidés par des recrutements en contrat à durée déterminée (CDD) alors que ses effectifs sont comparativement importants. Plutôt que de recourir à des effectifs en nombre élevé avec près de 3 100 agents, dont un quart en contrat aidé, il conviendrait de renforcer les compétences et la polyvalence pour améliorer la qualité du service. Les procédures de recrutement ne sont pas suffisamment transparentes. Comme d'autres communes du département, Saint-Paul privilégie le recrutement d'agents contractuels plutôt que de fonctionnaires pour éviter le coût de la surrémunération.

Le dernier levier concerne les rémunérations que la commune a entendu améliorer en 2019 pour les agents contractuels. Elle ne s'est pas appuyée sur la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire perçu également par les fonctionnaires mais, à la demande des organisations syndicales, a privilégié la titularisation d'agents en contrat à durée indéterminée (CDI) afin qu'ils bénéficient de la surrémunération. Avec 119 agents titularisés, le mécanisme retenu ne concerne qu'une proportion limitée des 998 agents en CDI.

La police municipale remplit prioritairement des missions de police de proximité et de collaboration avec la gendarmerie nationale. La commune peine à augmenter ses effectifs de policiers municipaux qui sont, en comparaison, faibles. Elle n'a ouvert qu'un seul des trois postes de police municipale qu'elle envisageait ; un projet de vidéoprotection n'a pas abouti.

Pour répondre aux missions et limiter les heures supplémentaires, il conviendrait de doter la police municipale d'effectifs suffisants et de créer un poste de directeur afin de rendre plus efficiente l'organisation du travail et la présence des policiers à des horaires spécifiques.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>			
Numéro	Domaine	Objet	Page
1	Gestion des ressources humaines	Définir un règlement du temps de travail reposant sur des cycles de travail adaptés aux spécificités des services et conduisant à une durée annuelle de travail effective de 1 607 heures pour un agent à temps plein en application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.	19
2	Gestion des ressources humaines	Tenir un tableau des emplois conforme aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale avec pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles.	23
3	Gestion des ressources humaines	Délibérer chaque année afin d'autoriser le recours aux contrats aidés sur des postes non permanents et en fixer le nombre maximum en application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.	24
4	Gestion des ressources humaines	Limiter le recrutement des contractuels aux conditions prévues par la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	32
5	Gestion des ressources humaines	Respecter les conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'agissant des rémunérations des agents contractuels et abroger la délibération du 24 mars 1994 organisant une progression des rémunérations à l'ancienneté des agents contractuels.	36
6	Gestion des ressources humaines	Mettre en œuvre des outils permettant d'intensifier le contrôle des heures supplémentaires et en rendre régulière la rémunération au moyen de la révision des cycles de travail et d'un contrôle automatisé de la présence des agents en application du décret n° 2002-60.	39
7	Gestion des ressources humaines	Doter la police municipale d'un poste de directeur de police en application des décrets n° 2011-444 et 2006-1392.	43

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

<i>Performance</i>			
Numéro	Domaine	Objet	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Élaborer au cours de l'année 2020 des outils de suivi des services rendus, des résultats atteints et de leur coût, tels que des tableaux de bord, pour améliorer l'efficacité des dépenses.	8
2	Gouvernance et organisation interne	Améliorer l'efficacité de l'organisation des services présents dans les écoles en instaurant des cycles de travail pour limiter les effectifs en contrat aidé, en appliquant des ratios de nombre d'élèves par agent et en révisant les tarifs de la restauration scolaire.	10
3	Gouvernance et organisation interne	Effectuer un audit annuel des données statistiques des carnets de bord pour optimiser la flotte de véhicules et encadrer davantage les autorisations de remisage à domicile par des critères objectifs d'astreintes.	13
4	Gestion des ressources humaines	Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences confiée à la direction des ressources humaines, conduisant, après une définition préalable des besoins, à nommer des fonctionnaires sur les postes libérés et indispensables au service public.	35
5	Gouvernance et organisation interne	Définir l'organisation cible de la police municipale et les missions attendues puis mettre en adéquation les moyens humains.	48

PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion et des comptes de la ville de Saint-Paul (La Réunion) a été ouvert le 21 décembre 2018 par lettre du président de la chambre auprès de M. Joseph Sinimalé, maire en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 5 novembre 2019 avec le maire en fonctions.

Lors de sa séance du 12 décembre 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires en deux cahiers : ce second cahier porte sur les moyens humains et la police municipale tandis que le premier analyse les moyens financiers et leur utilisation.

Le présent cahier a été adressé au maire de la commune le 23 décembre 2019. Le maire a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 21 février 2020.

Après avoir examiné la réponse, la chambre dans sa séance du 26 mars 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Avec une superficie de plus de 241 km², Saint-Paul est l'une des communes les plus étendues de France. Le territoire communal possède à la fois une côte maritime de 23 km où débute la réserve naturelle marine de La Réunion et une zone de montagne qui culmine à plus de 2 950 mètres d'altitude. Il se compose d'un archipel de quartiers avec en son cœur la réserve naturelle nationale de l'Étang Saint-Paul et en altitude une partie du cirque de Mafate. Cette situation géographique atypique confronte la commune à des problématiques de pressions urbaines, d'éloignement des zones rurales, mais aussi de gestion de flux touristiques.

La population, de plus de 106 000 habitants, a doublé au cours des 40 dernières années. Près d'un tiers des habitants ont moins de 20 ans, ce qui implique des besoins comparativement plus importants par exemple en termes de bâtiments scolaires.

La situation sociale est fragile et contrastée. Le taux de chômage, au sens du recensement, s'élève à 33,9 % et près de 35 % des ménages vivent en-deçà du seuil de pauvreté. Les écarts de revenus sont plus forts qu'au niveau national : les 10 % des ménages les plus aisés ont des revenus de 39 500 € par unité de consommation contre 37 500 € en France métropolitaine ; les revenus des ménages les 10 % les moins aisés sont de 7 500 € contre 10 900 € en France métropolitaine.

Les recettes réelles de fonctionnement de la commune étaient de plus de 160,0 M€ en 2019. Les investissements sont de 41 M€² en moyenne par an depuis 2014. Les services comptent près de 3 100 agents.

1 L'ORGANISATION DES SERVICES

L'administration communale est définie par ses organigrammes et les missions dévolues aux services. Elle dispose de moyens transversaux tels que ses systèmes d'information et un parc de véhicules. La chambre a contrôlé le bon usage de ces moyens ainsi que l'efficacité de l'organisation du temps de travail.

1.1 L'administration communale

1.1.1 L'organigramme et la définition des missions des services

L'organisation de la commune est demeurée relativement stable de 2015 à 2019. Un nouvel organigramme des services a été mis en place en janvier 2015. Les huit pôles antérieurs ont été regroupés en cinq pôles constitués à partir des directions et services existants. Chaque

² Hors travaux en régie.

directeur de pôle est désormais sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des communes de 80 000 à 140 000 habitants.

En mai 2017, des services du pôle technique ont formé le nouveau pôle du développement durable ayant pour mission l'entretien des lieux publics et des espaces verts, les projets d'aménagements paysagers, la mutualisation des moyens logistiques et matériels y afférant. Cette nouvelle organisation a mis l'accent sur la dimension environnementale du développement durable davantage que sur les dimensions sociales et économiques. Faute d'être pleinement satisfaisante notamment en termes de réactivité, l'organisation du pôle a été remaniée en avril 2019 après une première tentative inaboutie en juin 2018. Six mois après la définition d'une nouvelle organisation, l'ensemble des cadres n'étaient pas nommés. L'organisation et l'encadrement gagneraient à être stabilisés. La commune, qui partage l'analyse de la chambre, reconnaît prioritaire la structuration des équipes de ce nouveau pôle.

L'organisation de la commune ne s'appuie pas sur un document précisant les missions des services et les interventions ou dispositifs dont ils ont la charge, ce qui présente le risque d'entraîner une confusion quant à leurs responsabilités respectives. À titre d'exemple, le contrat local de prévention de la délinquance pourrait relever soit de la direction prévention et sécurité, soit du service politique de la ville. Les associations sont amenées à avoir une pluralité d'interlocuteurs entre le service des subventions aux associations, celui de la vie associative, celui de la politique de la ville ou encore ceux des sports et de la culture, ce que la commune justifie par la séparation des services instructeurs et des services opérationnels. Certains pôles ont toutefois initié une démarche de définition de leurs missions par le biais d'organigrammes détaillés ou de projets de service.

En application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de l'organisation de l'administration communale. La chambre l'invite à renforcer l'organisation des services en précisant les responsabilités et compétences exercées par chacun d'entre eux.

1.1.2 L'audit interne et le contrôle de gestion

La direction générale des services ne dispose pas de tableaux d'activité indiquant les objectifs poursuivis par la municipalité et les services, les résultats atteints et les moyens autres que financiers mis en œuvre. Cette analyse constitue un préalable à la recherche d'une plus grande efficacité dans la répartition et l'utilisation des moyens matériels, humains et financiers. Elle pourrait par exemple concourir à la définition des missions et des services offerts dans les 14 mairies de proximité.

Le suivi régulier de tableaux d'activité nécessiterait que la commune dispose d'un service de contrôle de gestion et de compétences en matière d'audit interne. Le contrôle de gestion est un système de pilotage permettant aux dirigeants d'une organisation de s'assurer que les activités développées sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente au moyen de tableaux de bord et d'études de coûts. L'audit interne est une activité qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour les améliorer ; il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant ses processus de management et de contrôle.

Plusieurs directions de la commune concourent partiellement à des fonctions de contrôle de gestion et d'audit interne. La direction des finances présente mensuellement au maire, aux adjoints et directeurs de pôles un tableau de suivi de l'exécution du budget. Cette synthèse est

le principal outil de pilotage transversal des services. Les directeurs disposent par ailleurs d'un accès au progiciel financier leur permettant de connaître le niveau d'engagement et de mandatement des crédits ouverts pour leur direction. Ces documents, uniquement budgétaires, ne permettent pas de comparer les résultats atteints avec les moyens employés.

Une mission « modernisation et évaluation des politiques publiques » a été créée en 2015 au sein du pôle ressources et modernisation et plusieurs agents ont reçu une formation au contrôle de gestion en 2016 ; ils n'ont pas encore développé de tableau transversal de suivi de l'activité, ni conduit d'audit interne. Certains services effectuent des audits ponctuels de dispositifs ou d'organismes subventionnés et disposent de tableaux de bord de leur activité. La commune dispose donc de compétences et de ressources aisément utilisables, notamment sous forme de données informatiques qu'elle gagnerait à exploiter rapidement.

Eu égard au budget de la commune et dans le contexte national de maîtrise des dépenses publiques, la chambre recommande d'élaborer au cours de l'année 2020 des outils de suivi des services rendus, des résultats atteints et de leur coût, utiles à la direction générale et à la direction des ressources et de la modernisation afin d'améliorer l'efficacité des dépenses.

1.1.3 Les effectifs affectés dans les écoles

1 200 agents de la commune, soit 38,8 % des effectifs de la commune et 90 % des bénéficiaires de contrats aidés, travaillent au sein des écoles, ce qui représente un agent communal pour 11,5 élèves. Leurs missions sont, pour plus de la moitié d'entre eux, l'encadrement des élèves en dehors du temps scolaire et l'entretien des locaux ; les autres missions relèvent de la restauration scolaire.

Entre les années scolaires 2014-2015 et 2019-2020, les effectifs affectés au service des écoles ont augmenté de 12 agents, soit 1 %, alors que le nombre d'élèves, présenté en annexe n° 1 au présent rapport, a diminué de 1 191 élèves, soit -8,2 %, et le nombre d'inscrits à la restauration scolaire de 1 007 rattachés, soit -7,1 %. L'évolution des effectifs de la commune n'apparaît pas corrélée à celle du nombre d'élèves, soit 13 278 élèves en août 2019, et d'inscrits à la restauration scolaire, 98,4 % d'entre eux. La commune justifie cette situation par les modifications successives des rythmes scolaires, le dédoublement progressif des classes de CP et CE1 depuis 2017 ou encore la non-reconduction des assistants administratifs par le rectorat. La chambre note toutefois que la croissance des effectifs a essentiellement eu lieu sur la période antérieure entre 2015 et 2016.

Tableau n° 1 : Effectifs communaux affectés dans les écoles par fonction

Source : chambre régionale des comptes d'après commune de Saint-Paul.

Les personnels affectés dans les écoles, dont les effectifs sont détaillés par statut en annexe n° 2, sont pour plus de la moitié (54,4 %) des agents en contrat aidé. Certaines fonctions sont surreprésentées telles que la surveillance des élèves et l'entretien des locaux avec 75,4 % des 395 agents en contrat aidé, les agents polyvalents de restauration scolaire avec 68,5 % des 343 agents. D'autres fonctions spécifiques comme celles des agents spécialisés des écoles maternelles ou de cuisiniers sont occupées à hauteur de 30 % des effectifs par des agents en contrat aidé.

Le recours dans de telles proportions aux contrats aidés, qui ne sont pas supposés être affectés à des besoins permanents de la commune, interroge quant à l'identification préalable des besoins et la pertinence des organisations. Avec par exemple 247 agents spécialisés des écoles maternelles pour 231 classes de maternelles, les effectifs apparaissent supérieurs aux besoins ; l'objectif de la commune d'un agent spécialisé par classe maternelle ne présente pas au surplus de caractère réglementaire en particulier pour les classes de moyenne et grande section. Un autre exemple sont les agents polyvalents de restauration scolaire qui participent à la préparation des repas, à l'encadrement des élèves rationnaires et au nettoyage des salles de restauration. Les services se fixent un ratio interne d'un agent pour 50 élèves ; ils sont en réalité d'un agent pour 40 élèves en raison des adaptations retenues selon les situations de chaque école. La commune gagnerait à se tenir strictement aux ratios de nombre d'élèves par intervenant que ses services ont déterminés.

La diversité des statuts des agents³ est un frein à l'amélioration de l'organisation : les agents peuvent être à 35 heures, 29 heures, 26 heures ou 22 heures hebdomadaires. Pour respecter les quotités de temps de travail, des agents sont affectés dans les établissements scolaires au cours des périodes de vacances et le mercredi qu'il s'agisse de l'entretien des locaux ou du service de restauration des centres de loisirs sans hébergement. Les effectifs à encadrer pendant ces périodes sont toutefois nettement moindres : de l'ordre de 5 000 enfants

³ Titulaire de la fonction publique, agent contractuel à durée indéterminée ou déterminée, contrat aidé.

pendant les vacances de janvier et juillet-août et de l'ordre de 1 700 élèves pendant les autres vacances. La formalisation de cycles de travail constitue également un enjeu identifié par la chambre dans l'analyse du temps de travail.

Les contrats aidés permettent à la commune d'obtenir une participation de l'État pour leur rémunération qui diminue le coût de ces agents pour la ville. Ils ne sont toutefois pas censés être affectés à des besoins permanents et leur durée d'emploi ne peut dépasser un à trois ans. Leur affectation auprès d'un public spécifique sur des emplois permanents n'est pas le gage d'un fonctionnement pérenne et stable. S'agissant de la restauration scolaire, la prise en charge par l'État d'une partie des rémunérations représente 11,4 % du coût des repas lorsque les participations familiales sont l'équivalent de 16,4 %. Les tarifs, non révisés depuis 2007 et fonction du quotient familial, sont de 0,40 € à 2,62 € par repas⁴ alors que les repas servis aux enfants inscrits en centre de loisirs les mercredis et pendant les vacances scolaires ne sont facturés ni aux associations ni aux parents. La commune justifie les tarifs de restauration scolaire par la situation sociale de la population ; les écarts de revenus des ménages communaux sont toutefois très supérieurs à ceux observés en France.

La commune dispose de marges de manœuvre lui permettant dans le même temps de réduire le recours aux contrats aidés tout en professionnalisant ses effectifs. L'adoption de cycles de travail trimestriel ou semestriel et l'homogénéisation des durées de travail lors des renouvellements de contrats pourraient permettre de conjuguer pérennisation du service et moindre coût. Une révision des tarifs, anciens et proportionnellement faibles en particulier pour les enfants inscrits en centre de loisirs, est un autre levier dont la commune dispose notamment pour couvrir la diminution de la prise en charge par l'État de la rémunération d'une partie du personnel. La chambre recommande d'améliorer l'efficacité de l'organisation des services présents dans les écoles en instaurant des cycles de travail trimestriel ou semestriel pour limiter le recours aux contrats aidés, en appliquant des ratios de nombre d'élèves par agent et en révisant les tarifs de la restauration scolaire.

1.2 Les moyens transversaux : l'informatique et les véhicules

1.2.1 Les systèmes d'information

1.2.1.1 Le pilotage de la fonction informatique

La direction des technologies de l'information a la responsabilité des réseaux informatiques et de leur sécurité, de la gestion des matériels informatiques, des applications métiers et de la téléphonie. La direction supervise également la mise en œuvre de politiques publiques sur le territoire tels que le déploiement de la fibre optique et l'ouverture d'espaces publics numériques. Un délégué à la protection des données, rattaché au directeur général des services, a été nommé en juin 2018.

Les priorités en matière de système d'information sont définies chaque année lors de la préparation budgétaire. Ce fonctionnement permet la conduite des projets informatiques

⁴ La commune estimait en 2017 à 8,93 € le coût d'un repas, y compris les frais de personnel. Elle perçoit de la caisse d'allocations familiales une subvention annuelle équivalente à 21,4 % du coût des repas et finance sur ses fonds propres 50,7 % du coût des repas.

d'envergure tels que la dématérialisation des comptes de gestion en 2015 et la signature des documents afférents aux marchés publics parallèlement à la dématérialisation des procédures d'achat à compter d'octobre 2018. La commune pourrait toutefois renforcer ses capacités d'anticipation et d'estimation financière au moyen d'un schéma directeur des systèmes d'information précisant les calendriers et les coûts des projets.

1.2.1.2 Les moyens disponibles

La direction des technologies de l'information tient un inventaire des moyens informatiques. Une procédure est définie pour la réception, la mise à disposition, la maintenance et le déclassement des matériels. Le déclassement dépend toutefois d'une correcte transmission d'information de la part des directions concernées. Lors du contrôle de la chambre, 166 matériels, soit 6,0 % du parc, ne disposaient pas de numéros d'inventaire ; 83 matériels, soit 3,0 % n'étaient pas localisés ; la commune déclare que ces matériels, anciens, ont désormais été déclassés. Des croisements avec d'autres fichiers de données sont nécessaires pour compléter ces champs. La tenue à jour de l'inventaire des moyens informatiques apparaît de ce fait encore perfectible.

Les relations avec les prestataires informatiques reposent sur des agents référents par application. Les contrats sont répertoriés et des guides utilisateurs sont rédigés par la direction informatique pour certaines applications métier. Le suivi des relations avec les prestataires apparaît de ce fait satisfaisant.

La sécurisation des systèmes d'information ne fait pas l'objet d'une formalisation complète. La direction des technologies de l'information a identifié un ensemble d'objectifs à atteindre ; des actions ou vérifications ont été initiées, d'autres demeurent à effectuer. La réalisation prévue à brève échéance d'un audit externe des systèmes d'information devrait contribuer à mieux identifier les risques en termes de sécurité.

Un plan de reprise informatique est en cours d'élaboration ; des procédures écrites de sauvegarde et de récupération de données sont déjà formalisées.

La commune s'est engagée à poursuivre ses efforts de pilotage et de sécurisation de ses systèmes d'information par une formalisation plus forte à l'issue de la réalisation de l'audit externe sur la sécurité des systèmes d'information.

1.2.2 Le parc de véhicules

1.2.2.1 Les moyens disponibles

Le parc de la commune, dont la gestion est assurée par 6 agents du pôle technique comporte 358 véhicules et utilitaires, 21 poids lourds et neuf embarcations maritimes (scooters de mer, bateaux semi-rigides). 10 autres véhicules et utilitaires, non référencés par le pôle technique, sont directement loués par le pôle du développement durable. La charte du conducteur de la commune mentionne qu'en 2004 le parc comptait 250 véhicules et engins divers. Le nombre de véhicules apparaît en forte augmentation ce que la commune justifie par le niveau de service offert à la population en termes d'équipements. Les véhicules sont systématiquement dotés d'une carte d'achat de carburant.

Le coût du parc de véhicules est de l'ordre de 1,8 M€ par an comprenant en moyenne 0,6 M€ pour l'acquisition d'une trentaine de véhicules, soit 10 % de la flotte, 0,2 M€ de

dépenses d'entretien et 0,3 M€ de charges de personnel. Le coût des carburants s'inscrit dans une tendance baissière passant de 560 000 € à 470 000 € entre 2014 et 2018 obtenue grâce à l'acquisition de 30 véhicules électriques et au renouvellement du marché d'achat de carburant.

Il n'apparaît pas cohérent que la direction du développement durable recoure selon une gestion différenciée et par des moyens distincts de ceux du service transport à la location de quelques véhicules⁵ et assure elle-même certaines réparations. La commune justifie cette organisation par un entretien préventif des véhicules. La mise en place d'un second garage, même de taille réduite, risque toutefois d'amener à un fractionnement des achats de pièces d'entretien courant des véhicules et au recrutement de mécaniciens alors que ces compétences sont déjà disponibles au pôle technique. S'agissant de moyens permanents, la commune étant déjà dotée d'un garage, la location apparaît également moins pertinente que l'acquisition des véhicules à l'image du reste de la flotte. Le motif d'urgence invoqué par la commune pour recourir à la location apparaît peu recevable, selon la chambre, au regard des taux d'utilisation des véhicules dans d'autres services et du caractère standard des véhicules.

1.2.2.2 La gestion de la flotte

Depuis 2016, les véhicules sont équipés d'un système de géolocalisation et d'aide à la gestion de la flotte. Il adresse par exemple des alertes en cas de non-respect des horaires ou d'utilisation des véhicules à l'extérieur des périmètres géographiques autorisés. Après analyse des alertes, le pôle technique sollicite éventuellement les directeurs pour des explications complémentaires. Les données statistiques sont en revanche peu exploitées à des fins d'optimisation des moyens, notamment lors de l'acquisition de nouveaux véhicules. Les véhicules pris en location par le pôle du développement durable ne sont pas géolocalisés ainsi que certains véhicules affectés au cabinet du maire.

20 % des véhicules effectuent moins de 2 000 km par an et 22 voitures ont été mises en circulation il y a plus de 10 ans. Les analyses statistiques des carnets de bord électroniques par service indiquent que la majorité d'entre eux n'utilisent pas simultanément l'ensemble des véhicules qui leur sont affectés. Lorsque les services sont dotés d'une flotte de plus d'une dizaine de véhicules avec l'organisation d'un pool partagé, 20 % à 40 % des véhicules demeurent systématiquement disponibles. Le pôle aménagement et économie, dont la flotte est déjà moindre en raison de ses missions, présente les taux d'utilisation les plus faibles, de l'ordre de 20 % seulement pour deux de ses services. Pour plusieurs services dotés de quelques véhicules uniquement, les taux d'utilisation sont plus élevés aux horaires des trajets domicile-travail⁶ voire également à la pause méridienne⁷, ce qui tend à indiquer un faible usage des véhicules pour les seuls besoins du service.

Au regard de ces constats, il est regrettable que la commune n'utilise pas les données statistiques dont elle dispose pour optimiser sa flotte de véhicules qui apparaît supérieure à ses besoins. L'optimisation de la flotte de véhicules et l'organisation de pools par site géographique lui permettraient de diminuer le coût de la flotte. A la suite de la recommandation de la chambre d'effectuer un audit annuel des données statistiques des carnets de bord pour optimiser la flotte à la fois en termes de nombre de véhicules que de mutualisation entre services, la commune a déclaré avoir affecté en décembre 2019 un agent à cette tâche.

⁵ 14 000 € de dépenses de location de véhicules en 2018.

⁶ Service communication, service économie.

⁷ Service protocole.

1.2.2.3 Les autorisations de remisage à domicile

L'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal peut, par délibération annuelle, mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Aucun élu de la commune ne bénéficie d'une mise à disposition permanente d'un véhicule de fonction. Par délibération du 11 juillet 2017, le conseil municipal a en revanche autorisé la mise à disposition d'un véhicule de fonction au directeur général des services et à chacun des six directeurs généraux adjoints. Aucune délibération n'avait auparavant été prise ; il conviendrait qu'elle soit renouvelée chaque année.

Deux véhicules, non géolocalisés, référencés parmi les véhicules du pôle technique, sont en réalité affectés à des agents du cabinet du maire qui ne disposent pas d'autorisation de remisage à domicile à la différence des autres agents du cabinet. En l'absence de carnet de bord électronique ou papier, il n'existe aucun moyen pour contrôler l'utilisation de ces véhicules et le lieu de leur remisage.

101 véhicules, soit un quart de la flotte, sont autorisés à être remisés au domicile des agents. Le remisage à domicile n'étant pas encadré par la réglementation, il revient à la commune d'en définir l'usage. La charte du conducteur de la commune et les autorisations individuelles rappellent l'interdiction de l'usage privatif. Les données statistiques issues des carnets de bord électroniques montrent que cette règle est globalement respectée à l'exception de quelques agents. Plusieurs responsables de service disposent d'une autorisation de remisage à domicile au seul motif de leurs fonctions sans qu'elles n'impliquent d'obligation de disponibilités particulières. Certains n'habitant pas sur le territoire de la commune, et ne pouvant de ce fait être rapidement disponibles en cas d'urgence, ont bénéficié ou bénéficient encore d'un véhicule de service leur permettant d'effectuer leur trajet domicile travail. Plusieurs agents d'un même service disposent d'une autorisation de remisage à domicile sans que leurs contraintes soient fréquentes ou régulières tels que trois agents du service des élections et des affaires militaires. Plus largement, les autorisations de remisage à domicile ne sont pas corrélées à des astreintes ou heures supplémentaires. De ce fait, l'encadrement des autorisations de remisage à domicile apparaît perfectible au regard des missions et des contraintes réelles des agents qui en bénéficient.

La chambre recommande, à l'occasion des audits annuels des données statistiques des carnets de bord, d'encadrer les autorisations de remisage à domicile par des critères objectifs d'astreintes ou de disponibilité en dehors des horaires habituels de travail. En cas d'astreinte occasionnelle, ce qui est le plus fréquent, un remisage à domicile d'un véhicule de service pourrait être exceptionnellement autorisé. La chambre estime à au moins 0,3 M€ les économies attendues d'une optimisation de la gestion de la flotte et d'une rationalisation des autorisations de remisage à domicile.

1.3 Le temps de travail

1.3.1 L'organisation du temps de travail

1.3.1.1 Le cadre local défini en 2001

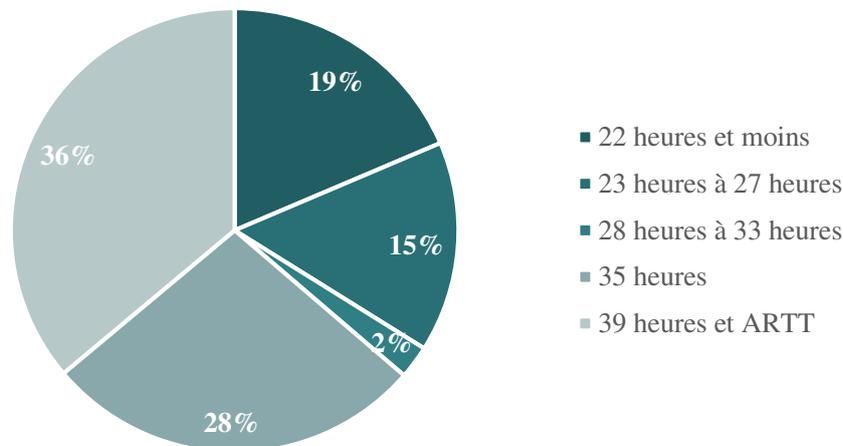
Le temps de travail annuel dans la fonction publique territoriale est fixé à 1 607 heures⁸. Le temps de travail doit être organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail à l'intérieur desquels sont définis des horaires de travail. Les cycles de travail peuvent varier entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel de telle sorte que la durée annuelle soit de 1 607 heures.

L'organisation du temps de travail des agents de la commune repose sur une délibération de 2001 qui retient le principe d'une durée hebdomadaire de travail à temps complet de 35 heures et renvoie à un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail. Ce dernier retient en réalité une durée hebdomadaire de travail de 39 heures équivalente aux horaires d'ouverture au public⁹ et accorde 23 jours de congés au titre de la réduction du temps de travail (ARTT). Un règlement intérieur des services a rappelé en 2009 les obligations de temps de travail sans préciser l'organisation retenue dans la commune. En maintenant à 39 heures la durée hebdomadaire du temps de travail sans aménagement autre que les jours ARTT, il n'a pas été recherché d'amélioration dans l'organisation et l'efficacité des services. La seule contrainte imposée aux directeurs est le maintien d'une présence effective de la moitié du personnel lors des autorisations d'absence pour congé.

Le protocole de 2001 et le règlement intérieur ne contiennent aucune mesure pour les agents dont le rythme de travail diffère de celui des services administratifs ou bien n'est pas de 39 heures. Or seuls 36,1 % des agents sont à 39 heures et 29 durées de travail peuvent être dénombrées en raison de régimes différents selon les types de contrats aidés souvent repris lors du passage en contrat à durée déterminée.

⁸ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁹ Les horaires des services sont de 8h à 16h du lundi au jeudi et de 8h à 15h le vendredi.

Graphique n° 1 : Répartition des agents par quotité de temps de travail

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la commune

Ni la délibération de 2001, ni le protocole d'accord ne prévoient que des agents puissent effectuer 35 heures de travail hebdomadaires sans jours d'absence au titre de la réduction du temps de travail, ce qui concerne en réalité plus d'un quart des effectifs. L'organisation du temps de travail des agents à temps non complet, soit plus d'un tiers des effectifs, n'a pas été définie ; il s'agit principalement d'agents à 22 heures, 26 ou 27 heures hebdomadaires.

1.3.1.2 Les congés

Les fonctionnaires et agents contractuels des collectivités ont droit à des congés annuels d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service¹⁰. Un ou deux jours supplémentaires peuvent être accordés selon le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre.

Au-delà des congés réglementaires, la commune accorde deux jours de congé supplémentaires par an lors des fêtes de fin d'année¹¹ et de Pâques¹².

1.3.2 Le temps de travail théorique

Le temps de travail est fragilisé par la pause méridienne et la formalisation insuffisante des cycles de travail qui conduisent à des écarts significatifs avec la durée légale du temps de travail. Le comité technique n'est pas consulté pour définir des cycles de travail permettant d'assurer du respect de la durée du temps de travail annuel. Des cycles hebdomadaires existent de facto s'agissant par exemple des écoles, de l'entretien des espaces publics, des équipements

¹⁰ Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux et décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984.

¹¹ Selon les années les 24 ou 26 ou 31 décembre ou 2 janvier de telle sorte à permettre d'effectuer le pont.

¹² L'après-midi du vendredi saint.

sportifs et nautiques sans que le nombre exact de semaines travaillées ne soit systématiquement défini. Le contrôle de la présence des agents relève de l'autorité hiérarchique en l'absence de contrôle automatisé.

1.3.2.1 La pause méridienne

Le temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes¹³. En outre, les dispositions du code du travail relatives à la santé et à la sécurité au travail, parmi lesquelles l'interdiction de laisser les travailleurs prendre leur repas dans les locaux affectés au travail et l'obligation de mettre à disposition un local de restauration¹⁴ ont été rendues applicables à la fonction publique¹⁵.

Le protocole d'accord de 2001 prévoit une pause méridienne de 45 minutes sur le lieu de travail pendant laquelle les agents demeurent, théoriquement, à disposition de leur employeur. Le décompte de la pause méridienne comme temps de travail concerne l'ensemble des services qu'ils soient administratifs, techniques, de propreté et d'entretien ou encore ceux présents dans les écoles. Ces mesures sont contraires à la réglementation rappelée ci-dessus. La commune indique ne pas partager cette analyse.

La chambre lui rappelle que le ministre de la fonction publique¹⁶ et le juge administratif¹⁷ se sont déjà prononcés sur ce point. La pause méridienne de 45 minutes doit être retranchée de la durée du temps de travail : elle ne correspond pas à du travail effectif puisque les agents de la commune se réunissent le plus souvent pour partager leur repas, voire s'absentent pour aller chercher un repas à emporter. Les exceptions admises par la loi lorsque les agents ne peuvent quitter leur poste de travail en raison des fonctions qu'ils exercent ne sont pas remplies dans les services de la commune. La généralisation à la plupart des services de la ville du décompte de la pause méridienne sur le temps de travail n'est pas justifiée par les nécessités du service public.

En retranchant le temps de pause méridienne, la durée hebdomadaire de travail est en réalité de 35 heures et 15 minutes au lieu de 39 heures pour les fonctionnaires et les agents en contrat à durée déterminée à 39 heures, soit un écart de 9,6 %, et de 31 heures et 15 minutes

¹³ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

¹⁴ Articles R. 4228-19 et R. 4228-22 du code du travail.

¹⁵ Article 108-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁶ Réponse du 24 février 2003 à la question écrite n° 9378, 12^{ème} législature : « Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État a défini, à l'instar de la réglementation applicable dans le secteur privé, la notion de temps de travail effectif. Celui-ci s'entend « comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles ». Dès lors, la pause méridienne ne peut être décomptée dans le temps de travail effectif dans la mesure où l'agent a la possibilité de s'absenter de son lieu de travail, notamment pour déjeuner, y compris dans un lieu de restauration collective mis à la disposition des agents. Quelques rares exceptions ont toutefois été admises lorsque les agents ne peuvent quitter leur poste de travail en raison des fonctions qu'ils exercent, à l'exclusion de toute autre considération, en particulier celle de la brièveté de la pause. Il en est ainsi de certaines activités de surveillance ou d'observation des risques, effectuées en service posté, 24 heures sur 24. La pause méridienne reste ainsi exclue de la durée du temps de travail effectif pour la quasi-totalité des agents de la fonction publique. Les arrêtés pris pour l'application de la nouvelle réglementation du travail dans chaque administration ont rappelé cette règle. Il en est de même pour les règlements intérieurs. »

¹⁷ CE, 29 octobre 2003, M. C. contre ministre de l'Intérieur, n° 245347.

pour les agents contractuels à 35 heures, soit un écart de 10,7 %. La durée hebdomadaire de travail est même réduite de 17,0 % pour les agents dont le contrat de travail est de 22 heures par semaine, soit 18h15 de durée théorique.

1.3.2.2 Le temps de travail théorique au sein d'un échantillon de services

L'organisation du temps de travail est insuffisamment formalisée et présente le risque d'écarts significatifs avec la durée légale du temps de travail. Si plusieurs notes internes affichées dans les locaux rappellent aux agents leurs obligations de service, les horaires de travail sont variables d'un service à un autre selon leurs spécificités et ne sont pas systématiquement écrits.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée prévoit la consultation des comités sociaux territoriaux¹⁸ pour toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des services ; ils sont consultés à ce titre quant à la définition de cycles de travail. La commune n'ayant pas formalisé de cycles de travail, le comité technique n'a jamais été sollicité.

Les directeurs définissent l'organisation de leur direction selon les pratiques dont ils héritent et les spécificités des services à la population dont ils ont la charge. La chambre a analysé l'organisation des services administratifs, des agents intervenant dans les écoles et des agents d'entretien des espaces publics.

- S'agissant des services administratifs, le protocole d'accord renvoie aux horaires d'ouverture au public, soit 39 heures hebdomadaires. Cette situation concerne 36,1 % des agents. L'écart entre le temps de travail effectif et celui prévu par la réglementation peut être estimé de l'ordre de 13 % pour un agent fonctionnaire ou en contrat à temps plein comme le détaille le tableau suivant. Des agents, en nombre significatif, ont une durée de travail de 35 heures hebdomadaires conduisant le plus souvent à un départ anticipé le vendredi sans que cette organisation n'ait été préalablement prévue et définie par la commune.

¹⁸ Les comités sociaux territoriaux sont la nouvelle dénomination des comités techniques issus de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. En matière de temps de travail, la consultation pour avis était déjà prévue par la loi.

Tableau n° 2 : Temps de travail effectif dans les services administratifs

	Règles appliquées	Cycle 8h-16h (vddi : 15h)
<i>Durée hebdomadaire du travail avant congés et autorisations d'absences</i>	39 heures pendant 52,1 semaines	2 035 heures
<i>jours fériés</i>	10 jours ouvrés en 2019	80 heures
<i>congés légaux</i>	5 fois le service hebdomadaire	195 heures
<i>jours de fractionnement</i>	2 jours par an	16 heures
<i>jours ARTT</i>	23 jours par an	180 heures
<i>congés pour ponts</i>	2 jours	16 heures
<i>pause méridienne sur le temps de travail</i>	45 mn par jour de présence	149 heures
<i>Ensemble des absences autorisées par la commune</i>		636 heures
<i>Temps de travail annuel effectif</i>		1 399 heures
<i>Écart par rapport à la réglementation de 1 607 heures annuelles</i>		208 heures

Source : chambre régionale des comptes

- S'agissant des agents affectés dans les écoles, l'organisation du temps de travail est déterminée selon les postes occupés¹⁹. Un temps de présence différent est attendu en période scolaire et en période de vacances scolaires pendant lesquelles des centres de loisirs ont lieu dans les écoles. Cette organisation, non formalisée, repose sur des responsables de secteurs dont les moyens demeurent limités. La diversité des temps de travail prévus par les contrats des agents complique également leur mission : sur un échantillon de onze agents, ont ainsi été recensés deux agents à temps plein et sept durées de travail différentes²⁰. Exception faite de la pause méridienne considérée comme du temps de travail, soit 10 % à 17 % du temps de travail, les écarts entre le temps de travail théorique et celui prévu aux contrats de travail apparaissent limités. Seule la formalisation de cycles de travail pourrait permettre de s'en assurer ; elle en serait facilitée par une homogénéisation parallèle des durées contractuelles de temps de travail.
- S'agissant des agents d'entretien des lieux publics et des espaces verts, l'organisation varie également selon le temps de travail prévu par le statut ou le contrat de l'agent : 73 % des agents travaillent 39 ou 35 heures hebdomadaires, 27 % ont des horaires moindres compris entre 20 heures et 30 heures hebdomadaires. Les cycles de travail sont définis par équipe d'intervention et peuvent varier selon les usages de l'espace public (marché forain, manifestations, horaires d'ouverture des magasins...) ainsi que les périodes de fortes chaleurs. Bien qu'il s'agisse d'une mission récurrente, le nettoyage du centre-ville est le plus souvent réalisé en horaires décalés au moyen d'heures supplémentaires. Une nouvelle fois, le décompte de la pause méridienne sur le temps de travail réduit de l'ordre de 10 % le temps de travail effectif par rapport à la durée réglementaire. Les agents n'ayant pas un contrat

¹⁹Assistantes territoriales spécialisées de l'enseignement maternel, entretien, surveillance, restauration, etc.

²⁰Ces situations résultent le plus souvent des caractéristiques réglementaires des contrats aidés repris éventuellement ensuite dans un contrat à durée déterminée : 114,69 heures mensuelles, 120 heures mensuelles, 27,42 heures hebdomadaires, 94,67 heures mensuelles, 21,51 heures hebdomadaires, 112,67 heures mensuelles, 26 heures hebdomadaires.

correspondant à 35 heures hebdomadaires voient leur durée quotidienne de travail proportionnellement réduite ; les équipes constituées le matin se réduisent au fur et à mesure de la journée. Cette organisation, définie par des responsables locaux, n'a pas été présentée en comité technique.

L'analyse de l'organisation du temps de travail met en évidence un écart de 10 % à 17 % entre le temps de travail théorique et le temps de travail réglementaire. Ce temps de travail rémunéré mais non travaillé représente un coût minimum de l'ordre de 10 M€ en 2018, soit 270 € par ménage de la commune. A titre de comparaison, ce niveau est proche de l'écart entre la masse salariale de la commune et celles des communes de taille équivalente. La formalisation de l'organisation du temps de travail et une réduction parallèle des effectifs constituent pour la commune une marge de manœuvre incontournable pour rendre ses dépenses plus efficaces et mener à terme les investissements qu'elle projette.

Pour les services administratifs et ceux régis par les horaires d'ouverture au public, qu'ils en reçoivent ou non, le recours à des horaires variables au sein de plages horaires et un contrôle automatisé de la présence des agents permettraient de mieux prendre en compte les variations de charges de travail. Dans les écoles, l'organisation serait facilitée par une homogénéisation progressive du temps de travail des agents afin de limiter au sein d'un même service les écarts entre les durées de travail des agents. Il en est de même pour les équipes d'entretien des lieux publics et des espaces verts pour lesquelles un mécanisme de prise en compte de la pénibilité du travail pourrait être prévu. Compte tenu du nombre d'agents susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite, de 300 en moyenne de 2020 à 2022, du nombre de contrats aidés et de contrats à durée déterminée d'un an, l'homogénéisation des temps de travail pourrait être effectuée sur une période triennale. Des cycles de travail mensuels ou trimestriels gagneraient à être définis afin de tenir compte des périodes de vacances scolaires dans les écoles et de fortes chaleurs pour les équipes d'entretien.

En application de l'article 4 du décret n° 2001-623 précité, la chambre rappelle qu'il revient au conseil municipal de déterminer après avis du comité social territorial, les conditions de mise en place des cycles de travail ainsi que les modalités de repos et de pause. Eu égard à l'enjeu budgétaire que l'organisation du temps de travail représente, la chambre recommande de définir un règlement du temps de travail reposant sur des cycles de travail adaptés aux spécificités des services, à la pénibilité de certaines tâches et conduisant à une durée annuelle de travail effective de 1 607 heures pour un agent à temps plein. La chambre prend acte de l'engagement de la commune en ce sens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'administration communale s'appuie sur la dématérialisation pour faciliter ses échanges internes et respecter ses obligations par exemple en termes de chaîne de la dépense. Son organisation demeure en revanche peu économe des deniers publics et perfectible en matière de temps de travail, de la gestion de la flotte ou de l'affectation des effectifs par exemple dans les écoles.

Le développement du contrôle de gestion et la réalisation ponctuelle d'audits internes lui permettraient de faciliter la recherche de synergies entre les services et de définir des actions prioritaires visant une plus grande efficacité dans son organisation.

2 LES RESSOURCES HUMAINES

Les charges de personnel représentent les deux tiers des dépenses de fonctionnement. Elles constituent un poste de dépenses dont la maîtrise est indispensable pour améliorer la capacité d'autofinancement de la commune. Cette maîtrise repose à la fois sur celle des effectifs, du recrutement et de l'évolution de la carrière des agents et des rémunérations.

L'analyse de la gestion des ressources humaines repose sur des extractions du système d'information des ressources humaines et de la paye ainsi que sur un contrôle sur place d'un échantillon de dossiers individuels.

2.1 Les effectifs

2.1.1 Les charges de personnel et l'évolution des effectifs

Entre 2014 et 2019, les charges totales de personnel nettes du financement des contrats aidés ont augmenté de 15,9 M€, soit une progression annuelle moyenne de 4,0 % ; elles se sont élevées à 89,4 M€ en 2019. L'augmentation des charges de personnel résulte d'un plus fort recrutement de contrats aidés en 2015 puis, en 2017 et 2018, de la transformation de postes en contrats aidés en postes en CDD.

Tableau n° 3 : Évolution de la masse salariale

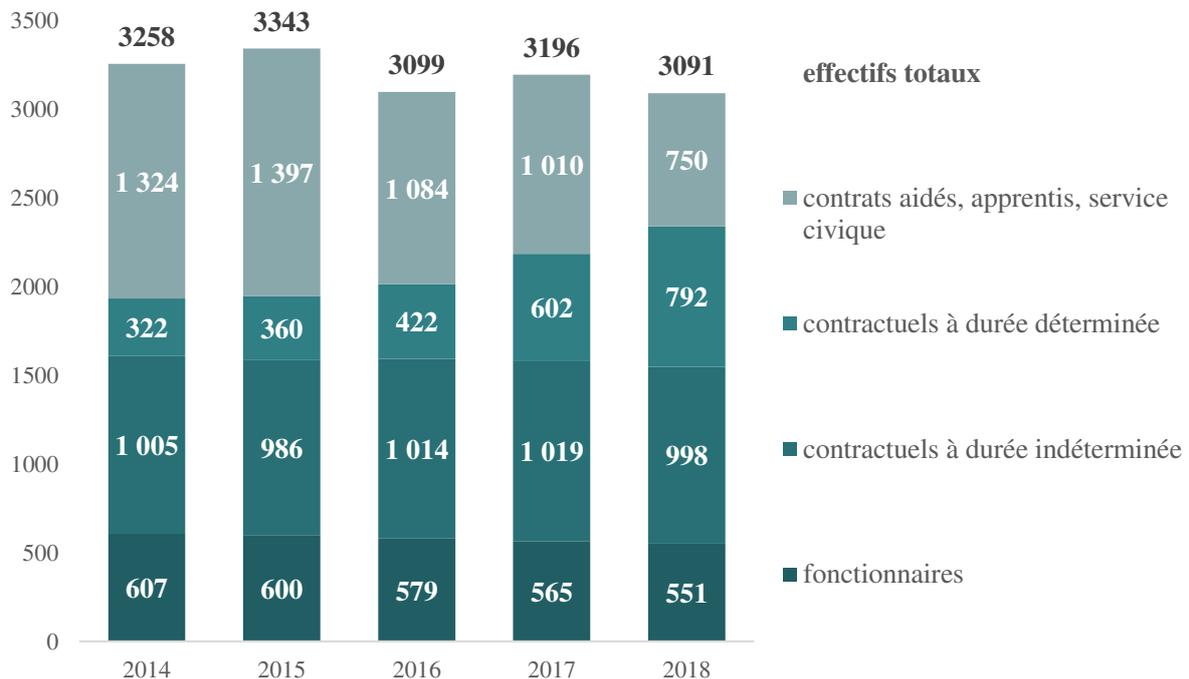
<i>en M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Rémunération du personnel titulaire</i>	21,3	22,1	22,1	21,9	22,1	25,6
<i>+ Rémunération du personnel non-titulaire</i>	27,0	26,9	27,9	31,6	35,7	35,3
<i>+ Autre rémunérations (dont contrats aidés)</i>	13,4	19,8	16,8	14,0	9,3	8,8
<i>- Atténuation de charges</i>	0,4	0,1	0,4	0,0	0,3	1,8
<i>- Remboursement de personnel mis à disposition</i>	0,2	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2
= Rémunération totale du personnel	61,1	68,2	66,3	67,2	66,6	67,7
<i>Charges sociales</i>	18,9	19,6	20,5	22,0	21,3	23,1
<i>+ Impôts et taxes sur rémunérations</i>	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3
<i>+ Autres charges de personnel</i>	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	0,3
= Total des charges et impôts	22,3	22,8	23,6	25,3	24,7	25,7
<i>- Financement contrats aidés</i>	9,9	15,6	13,2	10,7	5,1	4,0
= Charges totales de personnel	73,5	75,4	76,8	81,8	86,2	89,4

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion et données transmises par la commune²¹. Données 2019 provisoires.

²¹ L'absence de fiabilité de l'imputation des primes ne permet pas de distinguer le régime indemnitaire des primes des agents titulaires et contractuels.

La diminution globale des effectifs jusqu'en 2018 n'a pas compensé la baisse du financement des contrats aidés. Entre 2014 et 2018, les effectifs employés par la commune ont diminué de 5,1 % principalement sous l'effet de la suppression de 579 contrats aidés et de 63 postes de fonctionnaires et contrats à durée indéterminée. A l'inverse, le nombre d'agents contractuels à durée déterminée a augmenté de 470 postes. En 2019, la mise en œuvre d'un plan de titularisation de 119 agents a conduit à une progression du nombre de fonctionnaires et le recrutement de nouveaux agents en contrats à durée déterminée met en évidence un défaut de maîtrise des effectifs.

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs au 31 décembre



Hors agents détachés, en congé parental, en disponibilité et mis à disposition

Source : Chambre régionale des comptes d'après la liste des effectifs transmise par la commune de Saint-Paul (cf. annexe n° 3).

L'évolution observée à Saint-Paul fait écho à la progression nationale²² des emplois de contractuels dans la fonction publique territoriale en 2017 (+19 300 postes) due à hauteur de 61,7 % à la reprise sous contrat d'anciens contrats aidés compensant en grande partie la baisse du nombre total de contrats aidés (-23 600 postes). Entre 2014 et 2018, à Saint-Paul, les emplois permanents ont augmenté de 21,8 % tandis que les emplois non permanents ont diminué de 42,1 % du fait de la transformation de contrats aidés en CDD. La commune justifie ce choix par la nécessité d'assurer la continuité du service public alors que la prise en charge par l'État du financement des contrats aidés a été réduite. Les bénéficiaires des contrats aidés apparaissent ainsi avoir été affectés sur des emplois pérennes (écoles, espaces verts, propreté urbaine, services administratifs) en contradiction avec le principe selon lequel ces emplois ont vocation à être occupés en priorité par un fonctionnaire²³. A titre d'exemple, la moitié des agents du pôle

²² Insee première n° 1741, mars 2019.

²³ Article n° 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

du développement durable, soit 290 des 580 agents, ont des contrats courts (apprentissage, contrats aidés, contrat à durée déterminée) et plus d'un tiers des effectifs sont en CDI. Alors que l'on pourrait considérer que l'entretien des espaces verts et de la voirie constitue une mission permanente pour la commune, moins de 14 % des effectifs sont des fonctionnaires.

Avec un taux d'administration de près de 26 agents²⁴ pour 1 000 habitants en 2018, y compris les contrats aidés, la commune dispose d'effectifs très supérieurs à la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants de 17 agents pour 1 000 habitants²⁵, soit environ 900 agents de plus que la moyenne nationale.

En l'absence de contrats aidés, cet écart se réduirait de plus de moitié. Alors que les charges de personnel des mêmes communes représentent en moyenne 58,8 % des dépenses réelles de fonctionnement et 65,8 % pour les communes d'outre-mer, ce ratio atteint 69,1 % à Saint-Paul, soit un coût supérieur de 14 M€ par rapport aux communes équivalentes²⁶.

Eu égard au besoin de ressources propres pour le financement des investissements, la maîtrise des charges de personnel constitue un enjeu prioritaire nécessitant une gestion pluriannuelle du plafond d'emploi conduisant à sa diminution.

2.1.2 Le tableau des emplois

Les emplois des communes sont créés par le conseil municipal²⁷. Le tableau des emplois recense l'ensemble des postes ouverts et pourvus à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits ne sont pas disponibles au chapitre budgétaire correspondant.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé une présentation erronée des états du personnel dans les documents budgétaires et recommandé de les fiabiliser. La commune a mis en œuvre cette recommandation : depuis 2014, un tableau nominatif des emplois est présenté deux fois par an à l'assemblée délibérante ; il récapitule les effectifs autorisés par filière, catégorie, cadre d'emplois, grade, statut, et temps de travail ; il précise également le nombre de postes vacants.

²⁴ Mesuré en équivalent temps plein.

²⁵ Source : Direction générale des collectivités territoriales, *Les collectivités territoriales en chiffres 2018*. Ce taux intègre les contrats aidés.

²⁶ Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019*.

²⁷ Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Tableau n° 4 : Évolution du tableau des emplois de la commune

	31 déc. 2014	31 déc. 2015	31 déc. 2016	31 déc. 2017	31 déc. 2018	1 ^{er} déc. 2019
Emplois budgétaires	2 002	1 982	2 049	2 064	2 430	2 521
fonctionnaires	630	626	606	494	583	707
CDI	1 007	966	949	920	893	741
CDD	273	295	392	474	789	1 004
Emplois pourvus	1 910	1 887	1 947	1 888	2 265	2 452
Emplois vacants	92	95	102	176	165	69
Taux de vacance	4,6 %	4,8 %	5,0 %	8,5 %	6,8 %	2,7 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les tableaux des emplois de la commune. Les emplois sont définis en personnes physiques, hors collaborateurs de cabinet, y compris les agents détachés, en congé parental, en disponibilité et mis à disposition.

La fiabilité des données demeure encore perfectible. Au regard des fichiers de paye, les données de décembre 2017 sont incohérentes s'agissant du nombre de fonctionnaires en particulier. La classification des agents par statut (fonctionnaire, CDI, CDD) et cadres d'emplois présente également des erreurs.

Le tableau élaboré par la commune retient pour chaque emploi un seul grade. Cette situation nécessite la création de postes vacants pour permettre les avancements de grade des agents alors même que leurs fonctions demeurent identiques. Cette méthodologie est de nature à alourdir la gestion du tableau des emplois sans que la réglementation ne le prévoie. Sauf exception pour l'encadrement supérieur²⁸, la délibération créant un emploi doit préciser l'ensemble des grades correspondants à l'emploi créé. Les collectivités ne peuvent maintenir des postes dans le seul objectif de permettre la promotion et/ou la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répond à aucun besoin de la collectivité²⁹. Le tableau des emplois doit donc préciser le grade, ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé pour permettre aux agents ayant obtenu un avancement de disposer d'un poste correspondant à leur nouveau grade. Ces modalités de gestion permettraient de fiabiliser le taux de vacance des emplois.

A la suite de sa recommandation, la chambre prend acte de l'engagement de la commune à tenir un tableau des emplois conforme aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale avec pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles.

2.1.3 Les contrats aidés

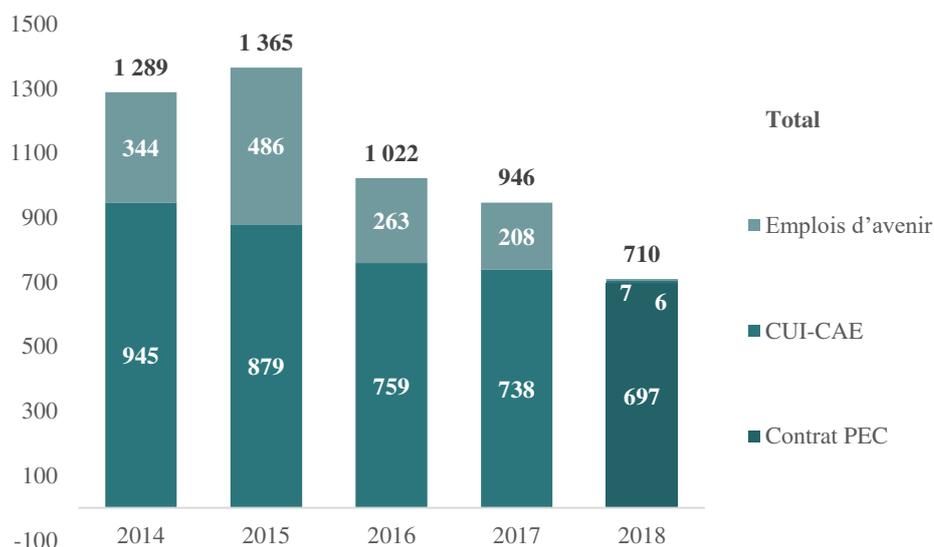
Consécutivement à la réorientation de la politique nationale en matière d'aide à l'emploi en août 2017, le nombre de contrats aidés au sein de la commune a diminué de près de 45 % entre 2014 et 2018. En 2018, les contrats aidés représentaient encore 23,0 % des emplois permanents et non permanents pourvus de la collectivité, soit une proportion plus élevée que

²⁸ Administrateurs territoriaux et ingénieurs territoriaux en chef.

²⁹ Article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

celle des fonctionnaires de 17,8 %. Certains services, telles que les équipes d'entretien des lieux publics et des espaces verts, sont presque exclusivement composés d'agents en contrat aidé. En recourant en de telles proportions aux contrats aidés, la commune déroge à plusieurs dispositions légales en matière de recrutement et de situation administrative des agents.

Graphique n° 3 : Evolution des emplois aidés au 31 décembre



Source : Chambre régionale des comptes d'après données de la commune.

En premier lieu, le conseil municipal n'a pas été sollicité pour autoriser le recours aux contrats aidés en contradiction avec l'article 34 de la loi n° 84-53 précitée et en dépit d'une demande en ce sens du représentant de l'État en novembre 2014. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à se conformer à cette obligation.

En second lieu, les contrats aidés sont utilisés pour pourvoir des postes permanents en contradiction avec l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. A titre d'exemple, le gardien du cimetière Ravine Daniel a relevé de ce statut pendant deux ans jusqu'en mai 2016 ; il a ensuite bénéficié d'un CDD. Le maintien de l'agent sur des fonctions identiques indique qu'il s'agissait dès l'origine d'un emploi permanent. Il en est de même du poste de responsable administratif de la maison de quartier de Ravine Daniel recruté par le biais d'un contrat aidé jusqu'en octobre 2016. L'analyse de l'organisation des services scolaires précédemment effectuée confirme également l'affectation de contrats aidés sur des emplois permanents.

La commune explique le recours massif aux contrats aidés par sa volonté de répondre aux sollicitations des services de l'État. Elle admet avoir affecté ces personnels sur des postes permanents mais justifie cette pratique par le régime juridique du dispositif qui autorise la conclusion d'un contrat aidé pour une durée longue, soit un an renouvelable une fois. Ce mécanisme a, d'après elle, créé une exception implicite au principe selon lequel les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires. La pérennisation subséquente des contrats aidés en CDD est dès lors présentée comme un prolongement naturel du parcours professionnel des intéressés. La chambre relève que l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorise de recruter pendant une période de 12 mois pour répondre à un

accroissement temporaire d'activité sans que cela ne soit exclusif de la qualification du poste en emploi non permanent. Dès lors, la possibilité de conclure un contrat aidé pour une durée d'un an renouvelable peut difficilement être interprétée comme une autorisation implicite de déroger à une disposition législative.

La transparence des procédures de recrutement des contrats aidés apparaît insuffisante au regard des propres règles de la commune. Celles-ci reposent sur une réception des candidatures par les services de la mairie qu'il s'agisse de candidatures spontanées ou adressées par des organismes prescripteurs³⁰ puis une sélection, à l'issue d'un entretien avec un jury, des candidats en fonction de l'adéquation des profils aux besoins de la commune. La commune n'est pas en mesure de justifier systématiquement du respect de ce processus. Sur un échantillon de 18 dossiers contrôlés sur place, 16 dossiers ne comportaient pas de comptes rendus d'entretien. Dans au moins deux cas, le maire a été à l'origine du recrutement.

Les contrats aidés constituent fréquemment la première étape des parcours professionnels de certains bénéficiaires. Après un recrutement sous forme de contrat aidé pendant deux ans, les agents sont recrutés quelques mois au titre d'un accroissement temporaire d'activité puis en CDD. Un tel processus a pu être observé pour quatre des 18 agents de l'échantillon. Dans un cas, l'instruction a été donnée au service des ressources humaines de renouveler le contrat aidé puis de le basculer sur un recrutement au titre d'un besoin occasionnel.

Enfin, les rémunérations des agents bénéficiant d'un contrat aidé présentent des écarts significatifs alors que le cofinancement apporté par l'État pour un agent à temps plein repose sur le SMIC. Pour trois des 18 dossiers de l'échantillon contrôlé, le salaire est supérieur au minimum légal sans que le profil des personnes concernées et la nature des postes occupés ne le justifient. A titre d'exemple, un agent recruté au SMIC en contrat aidé sur un poste d'agent d'accueil a été augmenté de plus de 50 % dix mois plus tard pour des fonctions inchangées ; sa rémunération a de nouveau augmenté lors du renouvellement de son contrat. Un autre agent au SMIC ayant déjà bénéficié de deux contrats aidés successifs a obtenu un contrat PEC le 1^{er} mars 2019 ; sa rémunération a alors augmenté de plus de 22 %. Un dernier exemple est un éducateur spécialisé recruté à temps partiel en mai 2014 et affecté au cabinet avec une rémunération supérieure au SMIC de 82,2 %. Son temps de travail a été porté à temps plein sans augmentation de son salaire un mois plus tard. Un nouveau contrat aidé conclu à compter de mai 2015 a fixé un salaire supérieur de 59,7 % au SMIC.

Ces écarts de rémunération d'agents en contrats aidés sont injustifiés et confirment le recours à ces dispositifs pour pourvoir des postes permanents.

³⁰ Pôle emploi, Cap emploi, Mission Intercommunale de l'Ouest.

2.2 La carrière des agents

2.2.1 Les fonctionnaires

Les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires³¹. En dépit de ce principe, ces derniers représentent moins de 20 % des agents de la commune de Saint-Paul. A titre de comparaison, 74,3 % des effectifs de la fonction publique territoriale relèvent de ce statut au niveau national.

85 fonctionnaires ont été nommés entre 2014 et 2018. 33 nominations d'agents déjà présents dans les effectifs résultent de l'admission à un concours de la fonction publique et 52 font suite au recrutement de fonctionnaires en externe³². Durant la même période, 134 fonctionnaires ont quitté la commune suite à une mutation ou un départ à la retraite. Les filières administrative et technique concentrent plus des deux tiers de recrutements externes ; avec 10 fonctionnaires, la police municipale en représente 20 %. En 2019, 119 agents ont par ailleurs bénéficié d'un plan de titularisation.

Tableau n° 5 : Modalités de recrutement externe des fonctionnaires

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<i>Mutation</i>	11	6	3	9	5	34
<i>Détachement</i>	2	2	3	1	1	9
<i>Liste d'aptitude</i>	3	1	1	0	1	6
<i>Nomination directe</i>	2	0	0	0	1	3
Total	18	9	7	10	8	52

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la commune.

Les procédures de recrutement ont été contrôlées sur la base d'un échantillon de 18 fonctionnaires. Dans 9 cas, une candidature spontanée avait initialement été effectuée.

Une publicité des recrutements de fonctionnaires n'a été effectuée que dans cinq cas, soit moins d'un tiers de l'échantillon. A plusieurs occasions, la déclaration de vacance d'emploi au centre de gestion de la fonction publique territoriale n'a été établie qu'après le choix du candidat, la privant de toute utilité. Lorsque tel n'est pas le cas, le délai entre la publication de la vacance d'emploi et le recrutement est souvent inférieur au minimum de deux mois considéré comme un délai raisonnable pour permettre aux agents titulaires potentiellement intéressés de se porter candidats³³. Sept fonctionnaires ont été nommés à la demande directe du maire sans qu'un besoin ait été préalablement identifié, et pour cinq d'entre eux, sans que des entretiens de sélection aient été organisés.

³¹ Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

³² 12 recrutement de cadres (catégorie A), 14 de cadres intermédiaires (B), 26 agents d'exécution (C).

³³ Cf. CE, 16 juin 1997, n° 149088, n° 157666 ; CAA Nancy, 20 février 2003, n° 97NC02620 ; CAA Paris, 13 octobre 2009, n° 08PA01647.

A titre d'exemple, un fonctionnaire de catégorie C de la filière administrative, en poste au conseil départemental de La Réunion, a adressé une demande de détachement en juin 2014. Il a aussitôt obtenu un accord de la commune avec une date prévisionnelle de début de détachement fixée au 1^{er} août 2014. Compte tenu de l'impossibilité juridique de détacher un fonctionnaire dans un emploi auquel son grade lui donne vocation³⁴ et du refus d'une mise à disposition par le département, il a été décidé de recourir à un détachement sur un autre cadre d'emploi de catégorie C, dans une filière différente. La déclaration de vacance d'emploi (DVE) a été faite le 6 janvier 2015 et l'arrêté de détachement signé le 15 janvier 2015 avec une prise d'effet le jour même. La ville n'a publié aucune offre d'emploi et n'a pas réuni de jury de sélection. A l'issue de deux renouvellements de détachement, l'agent a sollicité la fin anticipée de son détachement en mai 2018 au motif du changement d'exécutif territorial intervenu dans sa collectivité d'origine.

Un autre agent a été recruté sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité pour assurer des fonctions de conducteur de véhicule léger au sein du cabinet. L'acte d'engagement est daté du 7 mai 2014 mais concerne la période du 9 avril au 30 juin 2014. L'intéressé a été recruté en qualité d'agent non titulaire de catégorie B alors que le poste occupé relève de la catégorie C. Les déterminants de la rémunération ont été fixés de telle sorte que le salaire mensuel soit égal à 2 500 € net, montant défini *a priori* et dès l'origine de la procédure. Le courrier de notification adressé à l'agent mentionne en outre que les primes sont attribuées afin « *d'assurer une rémunération équivalente à celle d'un fonctionnaire titulaire du même grade bénéficiant de la majoration de traitement propre aux collectivités d'outre-mer* ». Il est prévu à l'issue de la période d'accroissement temporaire d'activité, soit à compter de juillet 2014, de réaliser un CDD sur un grade de catégorie C mais avec un salaire inchangé. Une DVE est ainsi établie dès avril 2014. Un arrêté portant nomination de l'intéressé en qualité de fonctionnaire stagiaire a toutefois été pris le 1^{er} juillet 2014 sur le grade d'adjoint technique territorial de 2^{ème} classe. Cette nomination a été effectuée sans publication préalable de l'offre d'emploi et en dehors de toute procédure de sélection entre plusieurs candidats. Suite à un avis de la direction des ressources humaines émis en novembre 2015, constatant une obligation de titularisation du fait du dépassement du délai pour pouvoir prolonger le stage ou refuser ladite titularisation, l'agent a été titularisé en décembre 2015 avec effet rétroactif à compter de juillet 2015. L'agent a bénéficié ensuite d'un détachement sur un emploi de collaborateur de cabinet à compter du 1^{er} septembre 2016. Il pourra bénéficier d'un poste de fonctionnaire au sein de la commune lors de la fin de son contrat. La commune lui a toutefois octroyé un congé de formation de six mois en 2018 sans que cette formation ait un lien avec ses missions.

Un autre agent a été recruté en CDD le 1^{er} juillet 2014, en qualité d'adjoint technique territorial de 2^{ème} classe, afin d'exercer des fonctions de médiateur à compter du 16 juillet pour un an. Le fondement juridique du recrutement était la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. La DVE avait été transmise à la préfecture le 12 juin 2014. Le dossier individuel ne mentionne aucune publication d'offre d'emploi par la commune et ne comporte pas de compte-rendu d'entretien ou d'un jury de sélection. Des primes d'un montant brut mensuel de 587,52 € ont été attribuées à l'agent à compter de novembre 2014. Le contrat a été renouvelé à trois reprises, pour une durée identique d'un an, en juillet 2015, juillet 2016 et juillet 2017. Un changement de fonctions est intervenu en octobre 2015, date à laquelle l'agent a été affecté sur un poste de conducteur de véhicules légers. En décembre 2017, l'agent contractuel a adressé une demande de titularisation. La nomination en tant que fonctionnaire stagiaire a été effective le 1^{er} janvier 2018. Des arrêtés ont été pris pour mettre fin

³⁴ Arrêt du Conseil d'État n° 118716 du 28 juillet 1995.

à la même date au versement des primes, qui avaient été attribuées afin d'assurer une rémunération équivalente à celle d'un fonctionnaire titulaire du même grade bénéficiant de la majoration de traitement propre aux collectivités d'outre-mer et qui ne se justifiaient donc plus du fait de la titularisation. Suite à une demande de l'agent, le maire a retiré ces arrêtés, en violation de la délibération du conseil municipal du 6 avril 2017 relative au régime indemnitaire, qui prévoit que l'agent contractuel titularisé sans concours perd le bénéfice du maintien de son régime indemnitaire antérieur. Cette décision conduit en l'espèce à un cumul de la surrémunération avec les primes attribuées initialement à l'agent dans le but de compenser l'absence de surrémunération lorsqu'il était contractuel.

Un agent de police municipale titulaire en poste dans une collectivité de métropole, a adressé une candidature spontanée non datée dans laquelle il fait valoir ses racines réunionnaises. La ville lui répond positivement le 6 juillet 2017. Le poste a fait l'objet d'une déclaration de vacance d'emploi deux semaines plus tard, le 20 juillet 2017, et la mutation a pris effet le 11 septembre 2017. La commune ne dispose d'aucun compte-rendu de jury de sélection.

Un autre agent a bénéficié du plan de titularisation 2019 de la commune. Après deux ans de contrats aidés et deux CDD sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, cet agent affecté au secrétariat du maire fait partie des contractuels agents d'exécution (catégorie C) choisis par l'ordonnateur pour accéder au statut de fonctionnaire territorial.

Seuls trois dossiers comportent des procès-verbaux de jury de sélection qui attestent d'entretiens conduits avec plusieurs candidats. Les postes concernés relèvent de l'encadrement (catégorie A) ou de l'encadrement intermédiaire (B).

Les recrutements de fonctionnaires sont fragilisés par la faible transparence des procédures de sélection, des interventions dans certaines nominations indépendamment du cadre légal et réglementaire et la brièveté fréquente des délais entre la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement. Les procédures de recrutement gagneraient à reposer sur une définition préalable des besoins en termes de compétences attendues, une publication systématique d'appel à candidature et la constitution de jury de sélection permettant à l'autorité investie du pouvoir de nomination de choisir parmi une liste de candidats disposant des qualités requises.

La commune fait valoir que l'échantillon retenu par la chambre correspond à des besoins liés au début de mandature et répondait à un impératif de constitution rapide d'une nouvelle équipe administrative. Elle indique que la nouvelle procédure de recrutement désormais instaurée fait appel, pour les postes de catégorie A et B, à des publications d'avis dans la presse et à l'organisation de jurys de sélection des candidats. Selon la chambre, le début de mandat n'exonérerait toutefois pas la commune de respecter la réglementation en matière de recrutement. La commune s'est engagée à mettre en œuvre dans les meilleurs délais les dispositions du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels. La chambre prend acte de la volonté de la commune de garantir à l'avenir un processus plus transparent de sélection des candidats à un emploi public permanent.

2.2.2 Les agents contractuels

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté un doublement de l'effectif des contractuels entre 2006 et 2010 et avait noté le caractère irrégulier de la majorité des recrutements d'agents non titulaires. La commune justifiait déjà cette situation par la pérennisation des contrats aidés au terme de leur engagement et la vocation des CDD à être transformés en CDI après six ans. Ce contournement volontaire de la réglementation s'est poursuivi depuis 2014, avec des décisions individuelles de recrutement à la demande discrétionnaire de l'autorité investie du pouvoir de nomination et la pérennisation d'un déroulement de carrière pour les agents non titulaires. L'illégalité des décisions conduit à faire courir à la commune des risques juridiques dont elle a pourtant pleinement connaissance.

Les observations effectuées à propos de la situation des agents contractuels de droit public de la ville s'appuient sur l'analyse du tableau des effectifs et sur l'examen d'un échantillon de 29 dossiers individuels.

2.2.2.1 Le recrutement initial

De 2014 à 2018, 3 426 CDD concernant 1 429 agents ont été signés³⁵. Le nombre maximum de contrats est de 8 pour un même agent (agent affecté à temps non complet à la surveillance et au nettoyage d'une école). La commune justifie cette situation par une carence des candidatures de fonctionnaires aux offres d'emplois et une forte demande sociale s'exerçant sur l'autorité territoriale.

Les cas de recours au contrat à durée déterminée autorisés par la loi *avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*

Par exception au principe du recrutement des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels. La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale encadre ces recrutements en retenant les motifs suivants :

- Article 3.1° : pour répondre à un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale de 12 mois pendant une même période de 18 mois ;
- Article 3.2° : pour répondre à un accroissement saisonnier d'activité pour une durée maximale de 6 mois pendant une même période de 12 mois ;
- Article 3-1 : pour assurer le remplacement temporaire d'agents fonctionnaires ou contractuels dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer ;
- Article 3-2 : pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire pour une durée n'excédant pas un an, renouvelable une fois.
- Article 3-3 : pour les emplois de cadres, notamment lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

- L'intervention de l'autorité investie du pouvoir de nomination

³⁵ Hors emplois aidés, apprentis, services civiques, collaborateurs de cabinet, et hors besoins occasionnels pour le fonctionnement et l'animation des centres de vacances et de loisirs sans hébergement.

Les motifs légaux du recours au CDD ne sont pas respectés par la commune. Les recrutements sont réalisés indépendamment du cadre légal et, le plus souvent, de la nécessité de rechercher parmi plusieurs candidats les meilleures compétences. Sur 29 dossiers contrôlés, dans 27 cas, aucune autre candidature n'avait été reçue en l'absence de publication d'offre d'emploi, et les recrutements ont été décidés sans jury de sélection, y compris pour les postes de cadres (catégorie A et B). A une reprise au moins l'embauche a concerné une personne ayant un lien de parenté avec l'autorité territoriale et ayant bénéficié d'une rémunération équivalente à celle d'un titulaire percevant la majoration et l'indexation de traitement.

Dans sept cas, le recrutement résulte d'une intervention initiale de l'autorité ou du cabinet, alors même qu'aucun besoin n'avait été préalablement identifié dans les services. À titre d'exemple, un agent a été recruté sur un poste de gardien de bâtiment directement en CDI et sans aucune base juridique. Cette situation individuelle a échappé à la vigilance du contrôle de légalité, qui a fait annuler par le tribunal administratif six autres contrats similaires transmis pendant la même période. Dans un bassin d'emploi marqué par des tensions importantes sur le marché du travail, la chambre relève que l'absence de publication systématique d'offres d'emploi constitue un frein à la transparence de l'action publique, à l'accès à l'emploi et à la mobilité professionnelle.

- Les recrutements au motif d'un accroissement temporaire d'activité

La commune utilise régulièrement l'article 3.1° de la loi n° 84-53 précitée afin de procéder à la publication d'une déclaration de vacance d'emploi pour des personnes dont le recrutement a été décidé sans identification préalable de besoins et publicité de l'emploi.

A titre d'exemple, le cabinet a donné instruction en avril 2014 de recruter un agent au titre d'un besoin occasionnel pour deux mois puis de renouveler l'engagement en CDD pour un an. Le motif de l'accroissement temporaire d'activité a ainsi été dévoyé et utilisé pour embaucher une personne en attendant que la ville ait le temps de publier la déclaration préalable obligatoire permettant ensuite un recrutement au titre d'un emploi permanent en CDD. Cette situation fausse les motifs du recrutement : il ne s'agit pas d'un accroissement temporaire d'activité ponctuel et exceptionnel mais du délai incompressible nécessaire à la déclaration de vacance d'emploi au centre de gestion.

Au sein de l'échantillon de contrôle, cette situation est également constatée pour quatre autres agents.

- Les recrutements pour vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire

Près des deux tiers des CDD conclus par la commune entre 2014 et 2018 le sont sur la base de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Cela représente 2 233 contrats pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. La durée maximale de ce type de contrat est fixée légalement à deux ans, renouvellement compris.

La commune est dans l'incapacité de justifier de la recherche d'un fonctionnaire pour occuper les fonctions en cause. Les contrats des agents ainsi recrutés font en réalité l'objet d'un renouvellement chaque année, et sont reconduits sur une durée totale pouvant aller jusqu'à six ans, durée à l'issue de laquelle ils ont vocation à être renouvelés sous la forme d'un contrat à durée indéterminée sans fondement légal ni réglementaire. Dans l'échantillon contrôlé, quatre agents atteignent une durée cumulée d'engagement de cinq ans en CDD.

Les pratiques irrégulières de la commune en matière de renouvellement des CDD de l'article 3-2 génèrent de surcroît une charge administrative en raison de l'obligation de publier une déclaration de vacance d'emploi préalablement à chaque renouvellement. Pour la seule année 2018, ce sont ainsi 520 déclarations qui ont été effectuées sur ce seul motif soit plus d'une semaine et demie de travail d'un agent à temps plein à raison de sept minutes par déclaration n'aboutissant jamais à d'autres candidatures.

- Le recrutement des cadres en CDD

La commune recrute des cadres en CDD sur le fondement de l'article 3-3 alinéa 2 de la loi n° 84-53 précitée. La condition fixée par la loi de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire n'est pas respectée faute d'une recherche effective de candidatures. Le délai entre la publication de la déclaration de vacance d'emploi et le recrutement est, une nouvelle fois, le plus souvent inférieur à une durée de deux mois considérée comme un délai raisonnable pour permettre aux agents titulaires potentiellement intéressés de se porter candidat. Quatre agents de l'échantillon contrôlé sont concernés.

- Les condamnations subies par la ville

La transmission des actes des collectivités territoriales au contrôle de légalité, qui vise à les rendre exécutoires, n'a ni pour objet ni pour effet d'attester de leur régularité. Les recours pour excès de pouvoir demeurent possibles et la commune a été confrontée à une série de jugements du tribunal administratif en mai 2017 la condamnant à indemniser 35 agents dont le contrat n'avait pas été renouvelé en 2014 après l'installation de la nouvelle majorité municipale. Le montant total des indemnisations pour réparer le préjudice subi par les agents concernés s'élève à 192 000 €.

En renouvelant systématiquement ses CDD, la commune viserait désormais à se prémunir du risque de nouvelles condamnations. Malgré ce risque, certains CDD n'ont toutefois pas été renouvelés. Le juge a motivé sa décision non par un droit au renouvellement des CDD mais par l'absence de motif tiré de l'intérêt du service dans les décisions de la commune. Dès lors, la commune pourrait ne pas renouveler les contrats à la condition d'être en mesure d'en justifier l'intérêt pour le service. Le renouvellement irrégulier des CDD expose également la commune à des actions contentieuses en indemnisation du préjudice éventuellement subi lors de l'interruption de la relation d'emploi.

Le recours dans de telles proportions à des CDD en contradiction avec le statut de la fonction publique territoriale conduit à maintenir dans une situation de précarité professionnelle les agents concernés.

Au surplus, les actes individuels à l'exception des décisions défavorables sont le plus souvent notifiés par de simples courriers aux agents en raison du coût de l'envoi en recommandé et de la difficulté à organiser la convocation des agents à la direction des ressources humaines sans détériorer le fonctionnement des services. Afin de conserver la preuve des notifications, la chambre invite la commune à prévoir la remise des documents par plis confidentiels internes.

2.2.2.2 Le passage en contrat à durée indéterminée

L'article 3-4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée encadre le recours aux contrats à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique. Celui-ci n'est possible qu'au terme de six années de contrat à durée déterminée et dans un nombre de cas précis, notamment dans les communes de plus de 2 000 habitants, lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique avait également ouvert la possibilité de transformer des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée avec la condition de justifier une durée de services publics effectifs d'au moins six ans au cours des huit années précédant la publication de cette loi.

La commune déroge à ces dispositions légales en étendant le bénéfice de la conclusion de CDI à l'ensemble des agents d'exécution (catégorie C) et cadres intermédiaires (catégorie B) dès lors que ces derniers justifient d'une durée d'engagement de 6 ans dans le cadre de CDD conclus sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53³⁶. Ces décisions de la commune sont sans base légale. De 2014 à 2018, 151 CDD ont ainsi été renouvelés en CDI : 8 contrats concernent des cadres, 7 des agents d'encadrement intermédiaire et 136 des agents d'exécution.

³⁶ Recrutement d'un contractuel pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

Dans un cas, le CDI a fait l'objet d'un déferé préfectoral devant le tribunal administratif qui, en annulant l'acte, a confirmé l'irrégularité de ce type de procédure.

Pendant cette période, la commune a également procédé au recrutement de dix contractuels qui étaient liés par CDI à une autre collectivité ou établissement public, tout en maintenant à leur profit le bénéfice de la durée indéterminée, conformément aux dispositions de l'article 3-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de l'article n° 41 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

En 2015, la commune a souhaité recruter directement en CDI sept agents de catégorie C. Saisi par le représentant de l'Etat, le tribunal administratif a annulé six des actes correspondants le 5 décembre 2016 au motif que la situation des intéressés n'était pas susceptible de se rattacher aux hypothèses ouvertes par la loi n° 84-53 précitée. Le dernier des sept agents est demeuré dans les effectifs de la commune en l'absence de déferé préfectoral.

Les multiples recrutements en CDD sans recherche de fonctionnaire pouvant occuper lesdites fonctions, la sélection des agents sans appel à candidatures et sans jury, l'octroi de CDI mettent en évidence la création d'un parcours de carrière pour les agents contractuels dans la commune après un processus de recrutement insuffisamment transparent.

L'égal accès de tous aux emplois publics est un principe résultant de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il est le fondement du principe de recrutement par concours et de l'organisation des carrières des fonctionnaires. La chambre appelle au strict respect de la loi n° 84-53 encadrant le recrutement de contractuels selon des conditions et dans des cas dérogatoires précis. Il conviendrait de mettre fin au recours abusif à des CDD sur des motifs erronés et de régulariser progressivement les situations individuelles afin de circonscrire le coût des indemnités. Si la commune reconnaît l'irrégularité de ses pratiques, elle fait valoir que celles-ci auraient été permises par une circulaire préfectorale de septembre 2006. La chambre rappelle que cette circulaire, qui n'avait toutefois aucune valeur normative, ne pouvait autoriser les collectivités à déroger à des règles législatives. La commune entend désormais se conformer aux nouvelles dispositions issues de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

2.2.2.3 La titularisation

Les décrets n° 2006-1690, 2006-1691 et 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier des cadres d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, des adjoints techniques territoriaux et des adjoints territoriaux d'animation autorisent le recrutement sans concours à ces différents grades correspondant à des fonctions d'exécution. Le recrutement sans concours permet aux communes de répondre à des besoins permanents tout en s'assurant des compétences des agents nommés initialement stagiaires.

La commune n'a utilisé cette faculté que trois fois entre 2014 et 2018. Le recrutement précédemment relevé des deux derniers bénéficiaires repose sur une intervention directe de l'autorité territoriale. L'acquisition de la qualité de fonctionnaire apparaît ainsi avoir bénéficié prioritairement à des proches de l'exécutif municipal jusqu'en 2018³⁷.

³⁷ À titre de comparaison, dans la fonction publique d'État, les avis ou arrêtés de recrutement sans concours reposent systématiquement sur un appel à candidatures publié au journal officiel et demandant aux candidats d'adresser une lettre de motivation et un curriculum vitae. Des entretiens de recrutement sont ensuite organisés.

L'exécutif a souhaité la même année améliorer les rémunérations des agents en CDI pour un coût total défini à hauteur de 1,5 M€ par an. A la suite de plusieurs réunions organisées avec les représentants du personnel, ces derniers ont proposé en juillet 2018 d'affecter l'enveloppe à un plan de titularisation de 104 agents de catégorie C sur le fondement de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 plutôt que de répartir cette enveloppe au profit de la revalorisation générale des salaires de l'ensemble des agents en CDI pourtant près de dix fois plus nombreux. Cette proposition a été acceptée par la commune.

En décembre 2018, il a été convenu avec les représentants du personnel que l'exécutif territorial choisirait 25 des agents à titulariser, en fonction de leur mérite professionnel, et que les 79 autres seraient identifiés sur la base de critères d'âge et d'ancienneté définis par les syndicats. La prise d'effet des arrêtés correspondants a été fixée en début d'année 2019. Suite au désistement de 15 des personnes concernées parmi les 79 agents pressentis³⁸, le maire a procédé à 15 titularisations supplémentaires par rapport aux 25 qui lui étaient initialement réservées. Les représentants du personnel ont demandé à exercer un choix en remplacement des 15 désistements, afin de respecter le quota de 79 titularisations qui leur avait été dévolu initialement. Sur le fondement des mêmes critères de l'âge et de l'ancienneté, 15 nouveaux bénéficiaires ont été identifiés par la direction des ressources humaines et leur titularisation a été fixée au 1^{er} mai 2019, sous réserve de leur acceptation. La charge supplémentaire liée à cette mesure est estimée par la commune à 0,3 M€ en année pleine. Le plan de titularisation, le premier de la commune depuis 2014, concerne au final 119 agents. La communication interne à propos du dispositif a été confiée aux représentants du personnel à l'origine du choix du mécanisme retenu.

La commune procède également systématiquement à la titularisation des agents contractuels admis à un concours d'accès à la fonction publique territoriale lorsqu'ils en font la demande. Entre 2014 et 2018, 40 personnes ont été nommées fonctionnaires à ce titre, dont 7 en catégorie A, 17 en catégorie B, et 16 en catégorie C.

La titularisation permet de bénéficier de la majoration et de l'indexation de traitement ; les modalités de calcul des droits à la retraite peuvent également être plus avantageuses selon les situations individuelles. À l'inverse, la multiplication des contrats à durée déterminée et le recrutement en contrat à durée indéterminée à l'issue d'une période de six ans visent à limiter le coût de la majoration et de l'indexation de traitement bien que la rémunération de certains contractuels déroge à ce principe en étant fixée de telle sorte à être équivalente à celle d'un fonctionnaire titulaire du même grade bénéficiant de la majoration de traitement propre aux collectivités d'outre-mer.

Avec près de 1 500 agents en CDD ou CDI dont le grade permettrait un recrutement direct sans concours en qualité de fonctionnaire, la titularisation représenterait un coût que la commune ne pourrait supporter. Cette situation est l'une des principales raisons du choix de recourir à des recrutements de contractuels en contournant le statut général de la fonction publique. Toutefois, les effectifs sont très supérieurs à la moyenne des communes équivalentes ; les besoins réels des services ne sont pas précisément identifiés ; l'organisation des services et celle du temps de travail présentent des marges d'amélioration significatives. L'organisation des recrutements est une mission obéissant à des règles statutaires précises qui s'imposent aux collectivités territoriales.

³⁸ Il s'agirait de personnes proches de la retraite pour lesquelles le changement de statut n'était pas avantageux du fait du changement de régime de retraite.

Eu égard à ces constats, la chambre recommande de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, confiée à la direction des ressources humaines, conduisant, après une définition préalable des besoins, à nommer des fonctionnaires sur les postes libérés et indispensables au service public. Le non-renouvellement de contrats à durée déterminée pourrait être possible à la condition de justifier de son intérêt pour le service, notamment par des évaluations précises des économies attendues. Il conviendrait de favoriser la transparence des procédures de recrutement par l'organisation systématique pour toutes les catégories d'emplois d'une publicité des postes à pourvoir et d'entretiens avec les candidats.

2.3 Les rémunérations

2.3.1 Le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif concernait initialement l'ensemble des fonctionnaires de l'État. S'agissant des collectivités territoriales, il revient aux organes délibérants de substituer le nouveau régime indemnitaire aux régimes antérieurs³⁹. Au 1^{er} janvier 2017, le dispositif s'applique ainsi pour la majorité des agents. Toutefois, lors de la première application du dispositif dans une collectivité, celle-ci peut décider du maintien, à titre individuel, du montant du régime indemnitaire antérieur jusqu'au prochain changement de fonctions.

En avril 2017, le conseil municipal a décidé la mise en œuvre du RIFSEEP à compter de mai 2017 et autorisé le maire à fixer par arrêté individuel le montant de l'indemnité versée aux agents concernés. En septembre 2018, le conseil municipal a étendu le bénéfice du RIFSEEP à de nouveaux cadres d'emploi devenus réglementairement éligibles⁴⁰.

Afin de permettre la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire, la commune a défini des groupes de fonctions par filière et cadre d'emploi puis a réparti les postes de la collectivité en leur sein. Cette cotation a été établie en prenant en compte les fonctions d'encadrement, la technicité et les sujétions particulières de chaque emploi.

Deux indemnités composent réglementairement le RIFSEEP : l'indemnité de fonctions de sujétion et d'expertise (IFSE), qui est obligatoire et dont le niveau est lié au poste et à l'expérience professionnelle ; le complément indemnitaire annuel (CIA), qui est facultatif et dont le versement est fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. La commune a fait le choix d'instituer uniquement l'IFSE. Un montant annuel fixe est ainsi défini pour chaque groupe de fonctions, dans le respect des plafonds applicables au sein de la fonction publique d'État. Le versement s'opère selon une périodicité mensuelle.

³⁹ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

⁴⁰ Outre l'extension à de nouveaux cadres d'emplois, la délibération modificative a procédé à la revalorisation (de 12 000 € à 18 000 €) du montant brut annuel du RIFSEEP pour le groupe de fonctions AD 3 (cadre des administrateurs), ainsi qu'à la création d'un groupe de fonctions A1.2 (fonctions nécessitant une haute expertise) au sein du cadre des attachés, doté d'un montant indemnitaire annuel de 18 000 €.

Les délibérations prévoient, conformément aux possibilités ouvertes par la loi, une garantie en faveur des agents pour lesquels l'application du RIFSEEP se traduirait par une baisse de leur régime indemnitaire. Ces derniers conservent, à titre individuel, le bénéfice des primes antérieures à la mise en place de l'IFSE. Ce maintien reste acquis jusqu'à ce qu'un changement de groupe de fonctions entraîne l'attribution d'un RIFSEEP supérieur à l'ancien régime indemnitaire versé.

Le système des primes et indemnités instauré par la commune s'applique à tous ses agents de droit public : les fonctionnaires titulaires ou stagiaires, et les contractuels en CDD ou CDI⁴¹. Sa mise en œuvre pour les postes à temps non complet ou à temps partiel s'effectue au prorata du temps de travail.

Le coût annuel de la mise en place du RIFSEEP est évalué par la chambre à 0,3 M€, soit moins de 1 % des rémunérations hors charges sociales. L'impact budgétaire du nouveau régime indemnitaire apparaît maîtrisé. Le processus n'est cependant pas achevé à ce jour. Certains cadres d'emploi n'ayant pas intégré le périmètre du RIFSEEP⁴² en l'absence de règlements d'application continuent à relever des anciennes dispositions instituées par la délibération d'avril 2012 relative au régime indemnitaire applicable au personnel communal. Cette délibération définit une prime d'encadrement, d'un montant compris entre 100 et 140 € net par mois, qui ne respecte pas le principe de parité avec la fonction publique d'État⁴³ et qui n'a donc pas, de ce fait, de base légale. Le versement de cette indemnité a cependant presque entièrement cessé avec l'instauration du RIFSEEP, dont le montant global pour les groupes de fonctions concernés intègre cette ancienne prime irrégulière.

2.3.2 La rémunération des non-titulaires

2.3.2.1 La rémunération selon un principe de carrière

La rémunération des agents contractuels de la commune (hors emplois aidés) est calculée par référence à un indice choisi, au regard du poste occupé et du niveau de l'agent, sur la grille indiciaire applicable aux titulaires de même catégorie et appartenant à la même filière.

Les agents contractuels sont susceptibles de voir leur rémunération évoluer au sein de la collectivité territoriale qui les emploie selon une périodicité minimale de trois ans⁴⁴. Cette réévaluation périodique prend en compte notamment les résultats des entretiens professionnels annuels et l'évolution des fonctions.

En méconnaissance de ces dispositions, la commune applique aux agents d'exécution (catégorie C) en CDI un système automatique d'avancement de grade et d'échelon tout au long de leur carrière, sur la base d'une délibération municipale du 24 mars 1994. Ce mécanisme de progression à l'ancienneté est identique à celui des titulaires d'exécution. Le conseil d'État a

⁴¹ Les personnes en contrat aidé, les apprentis et les personnes en contrat de service civique ne bénéficient pas du dispositif.

⁴² Exemples : ingénieurs et techniciens territoriaux.

⁴³ Principe selon lequel dans la fonction publique territoriale le régime indemnitaire est fixé dans chaque collectivité par l'organe délibérant, dans la limite des régimes dont bénéficient les différents services de l'État (article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

⁴⁴ Article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret d'application n° 88-145 du 15 février 1988.

confirmé en 1993 qu'un tel système de carrière est réservé aux fonctionnaires⁴⁵. La délibération visait à mettre fin à la situation des agents dits « journaliers ». En continuant à recruter majoritairement des agents contractuels et en leur étendant le bénéfice de cette délibération, la commune maintient un fonctionnement dérogatoire au statut de la fonction publique.

A titre de comparaison, la rémunération des autres agents contractuels⁴⁶ n'augmente pas de façon automatique. Une réévaluation peut cependant avoir lieu lorsque la manière de servir de l'agent ou l'évolution de ses missions le justifie.

La chambre relève que la rémunération des agents contractuels à durée indéterminée de catégorie C selon un principe de carrière est irrégulière. Elle appelle la collectivité au respect des conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'agissant des rémunérations des agents contractuels. La commune s'est engagée à abroger la délibération du 24 mars 1994 comme l'y invitait expressément la chambre.

Les agents relevant de grilles identiques à celles applicables aux fonctionnaires, la commune a fait le choix de procéder à la revalorisation indiciaire de ses agents contractuels permanents en leur appliquant le bénéfice du décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » suite au protocole d'accord national relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires (PPCR). Plus de 1 500 agents non-titulaires ont ainsi bénéficié d'une augmentation d'indice en 2017 à ce titre. Ce choix de gestion pour des agents dont la rémunération est dérogatoire à celle prévue réglementairement représente une charge supplémentaire pour la commune.

2.3.2.2 La majoration de traitement de certains agents contractuels

L'examen de l'échantillon des dossiers individuels et des fichiers de paye met en évidence que le salaire de certains agents contractuels a été défini de telle sorte à leur faire bénéficier d'une rémunération comprenant l'équivalent de la majoration et l'indexation de traitement instituées à La Réunion par des textes applicables aux seuls fonctionnaires. La chambre a identifié 18 agents concernés. Outre l'irrégularité de cette situation sur le plan juridique, cela conduit à des disparités dans le traitement d'agents aux fonctions et aux responsabilités comparables. Des écarts de rémunération élevés peuvent ainsi être constatés entre agents contractuels⁴⁷. La commune justifie ces écarts par le principe de la liberté des parties qui préside à la fixation de la rémunération des personnes recrutées par contrat.

La chambre rappelle toutefois que ce principe doit être concilié avec celui d'égalité, selon lequel des agents placés dans des situations statutaires et fonctionnelles comparables doivent être traités de manière similaire. Ce n'est pas le cas en l'espèce car seul un petit nombre d'agents contractuels de la ville bénéficie d'une surrémunération identique à celle que percevrait un fonctionnaire. Ce défaut d'équité entre personnels contractuels semble lié aux

⁴⁵ Conseil d'État, Préfet de la Martinique contre commune du Robert, 30 juin 1993, n°120658, 129984 et 129985.

⁴⁶ Agents de catégorie A et B et agents de catégorie C en CDD.

⁴⁷ A titre d'exemples, la rémunération mensuelle brute 2017 d'un adjoint technique territorial contractuel (indice majoré 325) affecté sur un poste de conducteur de véhicule léger, est de 40 % supérieure à celle d'un autre adjoint technique territorial contractuel (indice majoré 325) affecté sur des fonctions équivalentes ; celle d'un attaché territorial contractuel (indice majoré 400) affecté sur des fonctions de responsable de service et encadrant moins de 10 agents est de 16 % supérieure à celle d'un autre attaché territorial contractuel (indice majoré 400) affecté également sur des fonctions de responsable de service et encadrant plus de 10 agents qui bénéficie pourtant du maintien d'indemnités plus favorables que le RIFSEEP mais antérieures à sa mise en place.

modalités de recrutement initiales et à la plus ou moins grande proximité des postes avec les élus.

Certains niveaux de rémunération apparaissent de surcroît être sans lien direct avec les fonctions, le parcours et l'expérience de l'agent recruté. C'est le cas par exemple de deux agents dont l'autorité territoriale est à l'origine directe du premier engagement.

2.3.3 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures réalisées au-delà du service normal par un agent à temps complet ou bien à temps partiel ; les heures complémentaires sont celles réalisées au-delà de son service par un agent à temps non-complet. Les heures supplémentaires et les heures complémentaires reposent sur des régimes de rémunération différents.

Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné par décret⁴⁸ à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou complémentaires accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.

À Saint-Paul, les heures supplémentaires et complémentaires réalisées par les agents de la commune ont augmenté de 74 % entre 2014 et 2018, hors rémunérations supplémentaires qui sont consacrées aux fêtes de juillet, soit 120 000 € prévus en 2018, et qui sont comptabilisées distinctement.

Tableau n° 6 : Évolution des heures supplémentaires de 2014 à 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>nombre d'heures</i>	26 832	35 592	44 646	42 216	46 451
<i>Coût</i>	456 590 €	602 913 €	759 252 €	709 425 €	795 391 €
<i>Budget prévu</i>	-	400 000 €	602 913 €	666 731 €	500 000 €
<i>Dépassement</i>	-	+ 50,7 %	+ 25,9 %	+ 6,4 %	+ 59,1 %

Source : CRC d'après les données transmises par la commune.

Une délibération du 26 avril 2012 et le règlement intérieur de la ville précisent que l'IHTS est susceptible d'être versée aux agents de catégorie C et B en contrepartie de la réalisation effective des heures supplémentaires effectuées à la demande de l'autorité territoriale et qui ne peuvent être récupérées par le biais de repos compensateur, mode de rétribution de principe.

⁴⁸ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires rendu applicable à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Un suivi des heures supplémentaires est réalisé par chaque direction générale adjointe auxquelles des notes de service sont diffusées périodiquement afin de rappeler les règles de gestion. Le dépassement systématique des autorisations budgétaires depuis 2015 pour le paiement des heures supplémentaires met en évidence la difficulté de la commune à faire appliquer le règlement qu'elle a adopté, malgré les efforts déployés.

Le principe selon lequel les heures supplémentaires font l'objet d'une récupération par repos compensateur n'est à l'évidence pas respecté, au regard de l'évolution non maîtrisée du montant des IHTS versées depuis 2014. De plus ces indemnités sont payées en l'absence de système de contrôle automatisé du temps de travail, bien qu'un tel système soit requis sauf exception comme précédemment rappelé.

L'examen des fichiers de paye des exercices 2016 à 2018 fait apparaître que dix agents ont effectué 300 heures supplémentaires en une seule année, soit le maximum théorique de 25 heures supplémentaires par mois. La pérennisation mensuelle de l'octroi d'un quota d'heures supplémentaires s'apparente au versement d'un complément indemnitaire irrégulier, et entre en contradiction avec le principe édicté par le règlement intérieur de la commune, selon lequel l'accomplissement et la rémunération des heures supplémentaires revêtent un caractère exceptionnel.

De plus trois attachés, dont un titulaire et deux non titulaires, ont perçu des IHTS en 2015 et 2016. En l'espèce l'attribution de ces indemnités à des agents de catégorie A n'est conforme ni à la réglementation⁴⁹, ni à la délibération d'avril 2012. De février 2015 à février 2019, 278 agents en contrat aidé ont également bénéficié du paiement de 15 547 heures supplémentaires alors que les délibérations successives de la commune en matière de régime indemnitaire ne prévoient l'attribution de ces indemnités qu'aux seuls titulaires et contractuels de droit public.

En décembre 2018, la commune a initié une démarche devant lui permettre de contrôler la rémunération des heures supplémentaires, parmi lesquelles le plafonnement du contingent d'heures supplémentaires à 20 heures par mois et par agent, et le principe du paiement de ces heures dans la limite de 600 € par mois et par agent, le surplus d'heures réalisées devant faire automatiquement l'objet d'une récupération.

La commune s'est engagée, comme l'y invitait expressément la chambre, à adopter des outils lui permettant d'intensifier le contrôle des heures supplémentaires et à en rendre régulière la rémunération au moyen de la révision des cycles de travail et d'un contrôle automatisé de la présence des agents en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Il conviendrait également que la commune s'assure de l'absence de paiement d'heures supplémentaires aux cadres en application du même décret et aux contrats aidés en application de sa propre délibération.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les charges de personnels ont augmenté en moyenne annuelle de 4,0 % alors que les effectifs ont diminué de 5,1 % jusqu'en 2018. Cette situation résulte de la réduction de la prise en charge par l'État des rémunérations des contrats aidés et du choix de la commune de

⁴⁹ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 applicable à la fonction publique d'Etat, et qui sert de référence pour définir la liste des grades et cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale qui sont susceptibles de bénéficier d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

maintenir une majorité des bénéficiaires par le biais de CDD. Cela conduit à maintenir des effectifs comparativement très élevés.

Les procédures de recrutement sont insuffisamment transparentes. Les contrats aidés, près d'un quart des agents de la commune, sont utilisés pour organiser le parcours professionnel des bénéficiaires. Après six ans de CDD, les agents peuvent ensuite bénéficier d'un CDI sans que la réglementation applicable ne l'autorise. En 2019, 119 des 1000 agents en CDI ont bénéficié d'une titularisation de la fonction publique. Cette organisation des parcours professionnels et le recours dans de telles proportions aux CDD et CDI sont contraires au statut de la fonction publique territoriale. Dans plusieurs cas relevés par la chambre, certains agents semblent avoir bénéficié d'un avantage injustifié susceptible d'entraîner un préjudice pour la commune.

3 LA POLICE MUNICIPALE

En vertu des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de la police municipale qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques alors que l'Etat en est le garant sur l'ensemble du territoire de la République.

Le contrôle des missions, des moyens et de l'activité de la police municipale s'inscrit dans le cadre d'une enquête de la Cour des comptes relative aux polices municipales. La commune de Saint-Paul est la seule commune d'outre-mer de l'échantillon retenu.

3.1 Les missions

La situation de la commune en matière d'organisation des forces de sécurité publique est atypique. Bien qu'elle recense plus de 20 000 habitants, seuil au-delà duquel la sécurité publique est de la compétence de la police nationale, la commune est située en zone gendarmerie. L'étendue du territoire communal et la structuration de la commune autour de quartiers de l'ordre de 20 000 habitants expliquent cette situation.

La commune a décidé la création d'une police municipale en novembre 1992 compte tenu de l'augmentation de la population. Celle-ci est passée de 58 412 habitants en 1982 à 87 712 en 1999 et atteint désormais 105 482⁵⁰.

La police municipale remplit prioritairement des missions de police de proximité, de collecte de renseignements et de collaboration en matière de sécurité avec la gendarmerie nationale. Les missions sont définies par le règlement du travail des policiers, établi en 2016. Il distingue les missions communales et les missions opérationnelles. Les missions communales correspondent à l'exécution des décisions du maire qui nécessitent d'assurer une certaine

⁵⁰ Source : INSEE, *Séries historiques sur la population et le logement*.

contrainte telle que l'application des arrêtés municipaux, la surveillance du « bon ordre » dans les lieux publics ou encore les missions afférentes à la circulation sur la voirie communale. Les missions opérationnelles relèvent de la prévention des infractions par une présence constante et visible sur la voie publique, de la dissuasion à l'égard des personnes susceptibles de commettre des actes de délinquance et de la répression des flagrants délits. Dans la pratique, l'accent est davantage mis sur la dissuasion que sur la répression des flagrants délits.

Les missions de la police municipale reposent sur le diagnostic local de sécurité et sont, pour partie, coordonnées avec la gendarmerie nationale. Elles participent également à la politique locale de prévention de la délinquance.

- Le diagnostic local de sécurité

Le diagnostic local de sécurité le plus récent a été réalisé en août 2014. Les caractéristiques de la délinquance ne semblent pas avoir évolué sensiblement depuis : les atteintes aux biens sont plus prégnantes sur le littoral (secteurs de Saint-Gilles et du centre) tandis que les atteintes aux personnes sont plus fréquentes dans les hauts, en particulier le secteur de Plateau-Caillou.

Les atteintes volontaires à l'intégrité physique s'inscrivent en nette hausse entre 2015 et 2018 mais ont diminué au cours des neuf premiers mois 2019. Les atteintes aux biens ont été en hausse jusqu'en 2016 mais sont depuis dans une tendance baissière. Ces évolutions confirment les tendances identifiées par l'étude préalable à la mise en place d'un dispositif de vidéoprotection réalisée en 2015 qui constatait que la délinquance restait relativement plus modérée que sur le territoire national à l'exception des violences physiques non crapuleuses et des violences sexuelles.

- La prévention de la délinquance

L'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure charge le maire d'animer sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre. Le comité local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est le cadre juridique retenu pour organiser la concertation entre les acteurs concernés qu'il s'agisse des représentants des services de l'État, du rectorat et du ministère de la Justice, des associations et de personnalités qualifiées.

La commune a défini en 2014 une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance 2015-2017, feuille de route du CLSPD. Toutefois, le dispositif est peu actif en l'absence d'agent disponible à la mairie pour animer le réseau des acteurs.

- La convention de coordination avec la gendarmerie nationale

La commune est signataire d'une convention de coordination entre la police municipale et la gendarmerie nationale conformément à l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure. Celle de 2015 a été renouvelée en 2018. Face au constat d'une physionomie hétérogène de la délinquance sur le territoire, les conventions successives soulignent la nécessité d'un traitement différencié par secteur géographique et définissent des secteurs prioritaires. La commune s'est engagée à renforcer la police municipale. Les interventions à sa charge sont la surveillance des bâtiments publics, la sécurisation des abords des établissements scolaires, la surveillance des foires et marchés ainsi que de l'ensemble des cérémonies et manifestations sportives, culturelles et récréatives. La police municipale est enfin chargée de la surveillance de la circulation et du stationnement sur la voirie communale et dans les parcs de stationnement. Comme la convention de coordination le prévoit en son article 10, il serait utile qu'un bilan annuel de la coordination soit effectué.

Les modalités de la coordination entre la commune et la gendarmerie reposent sur l'organisation d'une permanence téléphonique et de réunions mensuelles de la cellule de coordination de sécurité du territoire auxquelles le procureur de la République peut participer ou se faire représenter. Le partage d'informations et la nécessité d'échanges quotidiens entre les services sont également rappelés et formalisés. Les manifestations font l'objet d'un échange en amont permettant de préciser les missions respectives de la police municipale, de la gendarmerie, du SDIS et de la sous-préfecture pour les grandes manifestations. L' élu délégué à la sécurité est présent aux réunions ; les autres échanges directs entre la gendarmerie et les élus apparaissent relativement limités et dépendants des élus référents de quartier.

Au regard des comptes rendus de réunions et en l'absence d'actions du CLSPD, la cellule de coordination de sécurité constitue le principal lieu de la coordination entre les services en charge de la sécurité. Au regard des prérogatives du maire en matière de prévention de la délinquance, il conviendrait de dynamiser le CLSPD.

3.2 Les moyens

Les moyens sont principalement constitués de policiers municipaux et de leur équipement. Ils sont en forte progression depuis 2014 : les dépenses d'équipement ont plus que doublé tandis que les dépenses de personnel ont augmenté de 62,6 %. Cette progression confirme l'engagement municipal pris dans la convention de coordination avec la gendarmerie d'un renforcement des moyens. Les dépenses de la police municipale représentent 1,1 % des dépenses totales de la commune hors remboursement du capital de la dette, elles en représentaient moins de 1 % en 2014.

Tableau n° 7 : Dépenses relatives à la police municipale

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Dépenses de personnel (yc ASVP)</i>	1 286 564 €	1 610 415 €	1 832 039 €	1 912 888 €	2 092 242 €
<i>Dépenses d'équipement</i>	32 553 €	42 425 €	28 433 €	68 756 €	78 926 €
<i>Autres dépenses</i>	3 402 €	15 296 €	15 417 €	30 422 €	47 034 €
<i>Coût total</i>	1 322 519 €	1 668 137 €	1 875 889 €	2 012 066 €	2 218 202 €

Source : Chambre régionale des comptes d'après données de la commune de Saint-Paul

3.2.1 Les moyens humains

La commune poursuit l'objectif d'augmenter ses effectifs de police municipale afin d'assurer une présence effective dans l'ensemble des quartiers et d'ouvrir plusieurs autres postes de police sur le territoire. Les effectifs de la police municipale, de 16 en 2014, sont désormais de 31 agents en 2019, à raison d'une progression régulière de 3 agents par an depuis 2015. L'ensemble des agents ont fait l'objet d'un agrément par la préfecture. Plusieurs agents

sont toutefois en arrêt maladie, de longue maladie ou bénéficient de décharges syndicales. Ainsi, en octobre 2019, seuls 21 agents étaient disponibles pour le service ; 2 agents étaient en formation, 1 à 2 agents ont été déchargés de leurs fonctions au cours du mois pour des motifs syndicaux, 5 agents étaient en arrêt maladie ou longue maladie et un agent est concentré sur des missions de sécurité routière dans les établissements scolaires. L'ancienneté moyenne des policiers de moins de 10 ans confirme la jeunesse du service.

Pendant la même période, les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) sont passés de 23 à 33 agents. Cette progression ne résulte pas d'un accroissement des zones de stationnement réglementé mais du remplacement des médiateurs de sécurité urbaine par des ASVP. Le service des plages dénombre enfin 69 agents dont 51 maîtres-nageurs sauveteurs répartis en cinq postes sur le littoral et 12 scaphandriers.

Indépendamment des absences de longues périodes, les effectifs de la police municipale de Saint-Paul sont comparativement faibles comme l'illustre l'annexe n° 4 : la moyenne des communes de 80 000 à 100 000 habitants est de 0,46 agents pour 1 000 habitants contre 0,25 à Saint-Paul. La commune présente pourtant des spécificités importantes en termes de sécurité en raison de la répartition spatiale de la population et de la forte attractivité de son littoral tant en journée que pour sa vie nocturne. Saint-Paul est également l'une des premières communes affectées par la crise requin à La Réunion. Le contrôle de l'interdiction des baignades dans les zones à risque en dehors des horaires de maîtres-nageurs sauveteurs relève des pouvoirs de police du maire et implique la disponibilité des policiers municipaux pour constater les infractions éventuelles.

L'obligation de recruter des fonctionnaires, qui bénéficient de l'indexation et de la majoration de leur traitement, alors que la commune privilégie généralement le recrutement de contractuels de manière dérogatoire par rapport à la réglementation constitue l'une des principales explications de l'insuffisance des effectifs. A titre de comparaison, les ASVP sont recrutés de manière contractuelle pour une année, non sans que cela pose également des difficultés pour l'exercice effectif de leur mission dans la mesure où leur assermentation est corrélée à la durée de leur contrat mais nécessite plusieurs mois de procédure administrative.

La police municipale relève de la direction de la prévention et de la sécurité au sein du pôle de l'administration générale de la commune. Cette direction a également pour mission la sécurité civile, la sécurité des lieux recevant du public et la surveillance des plages. La direction de la police municipale est assurée par un agent du corps des chefs de service (catégorie B). Les chefs de service de police municipale ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale⁵¹ et, à compter de 20 policiers municipaux, les directeurs de police municipale (catégorie A) ont pour mission d'exercer les fonctions de direction⁵². Eu égard aux missions des directeurs de police définies statutairement, la chambre prend acte de l'engagement de la commune, conformément à sa recommandation, à pourvoir en 2020 un poste de directeur de police municipale.

L'insularité de La Réunion présente une contrainte spécifique s'agissant du recrutement des agents et de leur formation. Le moindre développement des polices municipales en

⁵¹ Article 2 du décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale.

⁵² Décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

outré-mer et les contraintes de formations obligatoires conduisent à un nombre limité de demandes de mutations, soit depuis la métropole, soit entre les communes de La Réunion.

Les policiers municipaux ont l'obligation d'effectuer une formation initiale de six mois pour les agents et chefs de services lauréats du concours interne et de neuf mois pour ceux issus du concours externe. Compte tenu de la durée des formations, la délégation régionale du CNFPT ne les organise qu'à raison d'un nombre minimum de participants et les communes ne peuvent recourir à des formations en métropole en raison du coût induit. L'exercice des fonctions étant conditionné à l'accomplissement de la formation initiale, cette situation présente le risque de recruter des agents sans pouvoir les affecter rapidement de manière opérationnelle.

Conformément aux articles L. 511-5 et 511-6 du code de la sécurité publique, les agents ont effectué une formation préalable à l'armement et réalisent les formations continues prévues. En application de l'arrêté du 3 août 2007, les entraînements au maniement des armes sont conduits deux fois par an. A titre complémentaire, des instructions communes avec la gendarmerie nationale sont régulièrement réalisées. Bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans la convention de coordination, ces formations participent à une meilleure connaissance des fonctions respectives.

3.2.2 Les moyens matériels

La surface du territoire communal, 241 km² soit la commune de plus de 100 000 habitants la plus étendue de France, a conduit à la décision de territorialiser la police municipale : le poste central se situe dans le centre-ville historique et des postes annexes ont été créés à Saint-Gilles-les-Bains et, depuis 2018, à la Saline-les-Hauts. La gendarmerie est quant à elle répartie en cinq brigades sur le territoire communal : Saint-Paul centre, Saint-Gilles-les-Bains, Plateau-Caillou, Bois-de-Nèfles et la Saline-les-Hauts. Ses effectifs ont légèrement progressé depuis 2014 et pour renforcer ses capacités opérationnelles par le biais de mutualisation, des communautés de brigades regrouperont en janvier 2020 les postes de Saint-Paul centre et Bois-de-Nèfles ainsi que Plateau Caillou et La Saline.

La territorialisation des moyens de la police municipale apparaît encore inachevée. De nouveaux postes annexes au Guillaume et à Bois-de-Nèfles ont été envisagés. Avec six à sept policiers municipaux opérationnels par poste de police municipal, les effectifs actuels ne sont pas suffisants pour créer de nouveaux postes par redéploiement d'effectifs. Au regard des distances à parcourir depuis les postes actuels vers les hauts de la commune ou d'autres quartiers dont la population est importante, cet enjeu apparaît prioritaire afin que la police municipale soit présente sur l'ensemble du territoire communal.

La police municipale est dotée de 12 véhicules dont le taux d'utilisation moyen est inférieur à 30 %. Les patrouilles sont le plus souvent constituées de quatre agents. Le taux d'utilisation maximal est inférieur à 80 %, ce qui signifie qu'au maximum huit à neuf véhicules sont utilisés simultanément. Le nombre de véhicules apparaît supérieur au besoin en l'absence d'ouverture de nouveaux postes de police municipale quand bien même certains sont utilisés en mutualisation avec les ASVP dans le cadre de l'exécution de leur mission.

Les policiers municipaux sont autorisés à porter un armement et le service dispose d'un lanceur de balles de défense à des fins dissuasives ainsi que de générateurs lacrymogènes de plus de 100 ml. Ces armements n'ont jamais fait l'objet d'une utilisation en service.

La commune a poursuivi l'objectif de se doter d'un système de vidéoprotection concentré dans le centre-ville aux abords de la gare routière et dans les zones les plus touristiques. Le dossier déposé au fond interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) portait sur l'installation de 51 caméras et de deux centres de supervision pour un coût total de 750 000 € HT. La subvention attendue était de 300 000 € et la participation communale de 450 000 €. Les charges de personnel nécessaire au centre de supervision étaient estimées à 200 000 € par an. Faute d'obtention de la subvention du FIPD, le projet n'a pas abouti. Sa pertinence demeure selon la commune et la gendarmerie.

Au regard des projets envisagés de territorialisation, de développement des moyens et d'installation d'un système de vidéoprotection, la commune n'atteint pas les objectifs qu'elle se fixe.

3.2.3 L'organisation des rythmes de travail

Les cycles de travail sont préparés mensuellement par les responsables des postes de police sans recours à un logiciel particulier d'organisation du temps de travail. Les cycles de travail définissent des horaires de début de service pour chaque agent, précisent certaines activités spécifiques de formation, d'instruction, d'entraînement, de contrôle coordonné avec la gendarmerie, et organisent les astreintes et récupérations correspondantes. Chaque poste de police est successivement d'astreinte hebdomadaire pour le soir et le week-end.

L'élaboration des plannings prévisionnels illustre la difficulté de concilier les contraintes d'effectifs, soit 21 à 22 agents opérationnels, avec la nécessité d'organiser une présence de proximité au quotidien, des astreintes tournantes le soir et le week-end tout en tenant compte des manifestations sur la voie publique, des contrôles coordonnés avec la gendarmerie et des récupérations. Les règles d'organisation des plannings de travail n'ont pas été présentées au comité technique, ce qui aiderait à objectiver les besoins de la commune et les contraintes du service de la police municipale.

Depuis 2016, la présence accrue de la police municipale après 18 heures et le week-end s'est traduite par une forte progression des heures supplémentaires. Seules les patrouilles effectuées le dimanche sont par principe rémunérées. Les autres heures supplémentaires sont de préférence récupérées et, dans l'impossibilité, rémunérées. Limitées jusqu'en 2015, les heures supplémentaires rémunérées ont atteint plus de deux équivalent temps plein en 2017 et 2018.

Les difficultés rencontrées dans l'élaboration des cycles de travail et le niveau des heures supplémentaires mettent en évidence le manque de cohérence entre les besoins de la commune, qu'il s'agisse d'astreintes, de patrouille le week-end et de présence quotidienne de proximité dans les quartiers, les effectifs disponibles et leur répartition géographique.

3.3 L'activité

3.3.1 L'activité de la police municipale

La police municipale dresse chaque année un bilan statistique de son activité par type d'interventions :

- la surveillance du bon ordre par des patrouilles en véhicules, VTT ou pédestres, des interventions sur la voie publique et la surveillance des écoles et des manifestations ;
- la salubrité publique mesurée par le nombre de traitements de véhicules hors d'usage, d'atteintes à l'environnement et de nuisances olfactives ;
- la sécurité publique retraçant les interventions en matière de police de la route, de stationnement abusif et gênant, d'intrusions dans les bâtiments publics, d'occupations du domaine public sans autorisation, de rixes et de vols ;
- la tranquillité publique reprenant les interventions pour nuisances sonores, campings sauvages, conflits de voisinage.

Le renforcement des moyens se traduit par une augmentation de l'activité de la police municipale de 75,4 % entre 2015 et 2018. Cette forte progression résulte également dans une proportion difficilement déterminable d'une plus grande attention accordée au suivi de l'activité. Le bilan statistique gagnerait à être complété de commentaires qualitatifs permettant de caractériser davantage les interventions de la police municipale et de préciser le nombre de contraventions dressées par type d'infractions.

Tableau n° 8 : Evolution du nombre d'actions et d'interventions de la police municipale

	2015	2016	2017	2018
<i>Surveillance du bon ordre</i>	1105	1449	1498	1816
<i>salubrité publique</i>	358	408	292	514
<i>sécurité publique</i>	289	502	406	764
<i>tranquillité publique</i>	89	150	86	135
<i>Nb total des interventions</i>	1841	2509	2282	3229

Source : Chambre régionale des comptes d'après commune de Saint-Paul

La progression des activités de surveillance du bon ordre résulte de patrouilles plus fréquentes et d'un renforcement de la surveillance des manifestations. Depuis la fin 2017, l'épidémie de dengue conduit à un renforcement des interventions en matière de salubrité publique : pour lutter contre le développement de gîtes larvaires, les actions d'enlèvement ou de mise en fourrière des véhicules hors d'usage, sur la voie publique ou non, ont été fortement accrues. En matière de sécurité publique, l'augmentation de l'activité résulte principalement d'interventions accrues en matière de stationnement gênant et abusif. Les activités les moins nombreuses sont les interventions lors des rixes ou d'ivresse publique manifeste. La commune n'est pas dotée d'un appareil de contrôle de vitesse et les contrôles de la route représentent moins de 150 interventions par an.

L'analyse de l'activité reflète l'orientation générale d'une police de prévention donnée à la police municipale. Les policiers municipaux n'effectuent pas d'intervention de flagrant délit en matière de lutte contre la délinquance.

Les responsabilités du maire en matière de prévention de la délinquance impliquent toutefois une action plus forte du CLSPD susceptible d'accompagner davantage le renforcement de la police municipale.

3.3.2 Les relations avec la gendarmerie

La convention de coordination précédemment mentionnée définit le cadre de la coordination avec la gendarmerie. Les statistiques d'évolution de la délinquance sont partagées lors des réunions mensuelles de la cellule de coopération. Celle-ci réunit avec les responsables de la police municipale et de la gendarmerie le sous-préfet ou son représentant ainsi que l' élu délégué à la sécurité. Des actions communes de lutte contre la délinquance sont organisées par les services. A titre d'exemple, des visites communes des titulaires d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public sur le littoral ont été réalisées en 2018 avec pour objectif de leur rappeler la réglementation en matière de débit de boissons et de diffusion de la musique. La gendarmerie associe la police municipale à des opérations ponctuelles nocturnes, le week-end ou pour les grandes manifestations (14 juillet, 31 octobre, 20 décembre, 31 décembre, etc.).

L'accès aux données de fichiers de police qu'il s'agisse du SNPC (système national des permis de conduire), du fichier FOVES (objets et véhicules signalés) et du SIV (système d'immatriculation des véhicules) n'est pas formalisé par une convention spécifique. Les policiers municipaux sollicitent en tant que de besoin des correspondants identifiés dans les brigades de gendarmerie. Il est envisagé d'ouvrir des accès pour un nombre limité de policiers municipaux à certains fichiers de police.

Une convention de mise à disposition de services de radiocommunication sur le réseau des forces de sécurité de l'Etat a été signée en mars 2018. Elle permet, sur décision du commandement de gendarmerie, d'ouvrir un accès à la police municipale en tant que de besoin, principalement pour la sécurisation d'évènements spécifiques et pour l'organisation d'actions coordonnées.

Les relations avec l'autorité judiciaire apparaissent moins développées. Il n'existe ni magistrat référent pour la police municipale, ni protocole d'échanges d'informations. Le procureur de la République n'est pas représenté lors des réunions mensuelles de la cellule de coordination. Sauf à en faire la demande, la police municipale n'est pas informée des suites judiciaires données à ses signalements ou verbalisations et il n'en existe pas de statistiques. La commune s'informe en particulier des suites des procès-verbaux de contravention établis dans le cadre des infractions à l'environnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs de la police sont insuffisants au regard de la population communale et des spécificités du territoire ; ils ne sont pas cohérents avec les missions attendues de leur part. Plusieurs postes territoriaux n'ont pas été ouverts alors qu'il s'agissait d'un objectif pour la ville. La commune n'a pas réussi à ce jour à mettre en œuvre son projet d'installation d'un système de vidéoprotection.

En conclusion, la chambre recommande à la commune de définir l'organisation cible et les missions attendues de la police municipale puis de mettre en adéquation ses moyens humains.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les effectifs scolaires.....	50
Annexe n° 2. Statuts et fonctions des agents affectés dans les écoles	50
Annexe n° 3. Évolution des effectifs	51
Annexe n° 4. Effectifs des polices municipales	52
Annexe n° 5. Réponse.....	53

Annexe n° 1. Les effectifs scolaires

Tableau n° 9 : Évolution du nombre d'élèves présents dans les écoles primaires de Saint-Paul

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
nombre d'écoles primaires	69	69	69	67	67	66
nombre d'élèves en écoles maternelles	5 334	5 142	5 161	5 143	5 036	4 898
nombre d'élèves en écoles élémentaires	9 135	8 961	9 034	8 811	8 720	8 380
Total	14 469	14 103	14 195	13 954	13 756	13 278
<i>dont inscrits à la restauration scolaire</i>	<i>14 075</i>	<i>13 917</i>	<i>13 757</i>	<i>13 276</i>	<i>13 230</i>	<i>13 068</i>

Source : chambre régionale des comptes d'après commune de Saint-Paul

Annexe n° 2. Statuts et fonctions des agents affectés dans les écoles

Tableau n° 10 : Répartition des effectifs en janvier 2019 par fonction et statut

<i>Gestion des équipements et encadrement des élèves</i>					
	référénts	Surveillance, sécurité, entretien	ATSEM	remplaçants	Total
<i>titulaires ou contractuels</i>	23	97	168	28	316
<i>en contrat aidé / apprenti</i>	0	298	79	0	377
Total	23	395	247	28	693
<i>Restauration scolaire</i>					
	Responsable de secteur	Gestionnaire de satellite	cuisinier	Agent polyvalent	Total
<i>titulaires ou contractuels</i>	9	64	60	108	241
<i>en contrat aidé / apprenti</i>	0	5	26	235	266
Total	9	69	86	343	507

Source : chambre régionale des comptes d'après commune de Saint-Paul

Annexe n° 3. Évolution des effectifs

Tableau n° 11 : Effectifs au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>fonctionnaires</i>	607	600	579	565	551
<i>contractuels à durée indéterminée</i>	1 005	986	1 014	1 019	998
<i>contractuels à durée déterminée</i>	273	276	346	460	747
<i>emplois permanents pourvus</i>	1 885	1 862	1 939	2 044	2 296
<i>collaborateurs de cabinet</i>	4	2	4	4	3
<i>occasionnels et saisonniers</i>	45	82	72	138	42
<i>contrats aidés</i>	1 289	1 365	1 022	945	710
<i>apprentis</i>	35	32	30	32	29
<i>service civique</i>	0	0	32	33	11
<i>emplois non permanents pourvus</i>	1 373	1 481	1 160	1 152	795
<i>Total</i>	3 258	3 343	3 099	3 196	3 091

Hors agents détachés, en congé parental, en disponibilité et mis à disposition

Source : Chambre régionale des comptes d'après la liste des effectifs transmise par la commune de Saint-Paul.

Annexe n° 4. Effectifs des polices municipales

Tableau n° 12 : Effectifs des polices municipales des communes de 80 000 à 120 000 habitants en 2018

Commune	Population	Agents de police municipale	effectifs pour 1000 habitants	ASVP	Gardes-champêtres	Maîtres chiens
<i>Nanterre</i>	94 258	3	0,03	18	0	0
<i>Montreuil</i>	107 564	9	0,08	5	0	0
<i>Vitry-sur-Seine</i>	91 188	20	0,22	15	0	0
<i>Poitiers</i>	90 000	21	0,23	15	0	0
SAINT-PAUL	105 482	26	0,25	27	0	0
<i>Argenteuil</i>	110 468	30	0,27	18	0	0
<i>Boulogne-Billancourt</i>	117 931	35	0,30	42	0	0
<i>Saint-Denis</i>	112 113	45	0,40	14	0	0
<i>Rouen</i>	112 596	53	0,47	11		
<i>Caen</i>	108 461	62	0,57	40		
<i>Nancy</i>	106 860	62	0,58	0	0	0
<i>Mulhouse</i>	110 468	66	0,60	0	0	5
<i>Tourcoing</i>	97 443	59	0,61	9	0	8
<i>Roubaix</i>	96 077	66	0,69	4	0	0
<i>Metz</i>	117 890	86	0,73	13	8	
<i>Orléans</i>	116 379	95	0,82	11	0	16
<i>Avignon</i>	96 000	101	1,05	19	0	0

Source : effectifs des polices municipales (www.data.gouv.fr)

Annexe n° 5. Réponse

ENREGISTRÉ AU GREFFE

20-184

25 JUN 2020

Saint-Paul

C.R. RÉUNION - MAYOTTE

ILE DE LA REUNION

Berceau du peuplement

REPUBLIQUE FRANCAISE
DEPARTEMENT DE LA REUNION

Saint-Paul, le 25 juin 2020

Le Maire

à

Affaire suivie par :

Direction générale des services

Tél : 02 62 45 91 76

Fax : 02 62 45 23 70

N/REF : DGS-20105123

**CHAMBRES RÉGIONALES DES
COMPTES DE LA RÉUNION ET DE
MAYOTTE**

Monsieur le Président

44, rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis cedex

LRAR

Objet : Notre réponse à votre rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Saint-Paul (cahiers 1 et 2)

Monsieur le Président,

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour le travail exhaustif réalisé par la Chambre sur la gestion de la Ville de Saint-Paul, dont le rendu tombe à point nommé pour cette nouvelle mandature qui commence et qui pourra donc s'appuyer sur ces recommandations pour définir ses priorités en matière de gestion.

La Chambre a regroupé ses observations selon deux grandes thématiques, le premier cahier portant sur les moyens financiers et leur utilisation, le second sur les moyens humains et la police municipale.

Concernant le premier cahier, je tiens tout d'abord, encore une fois, à remercier la Chambre d'avoir apporté les corrections demandées par la Ville lors de la procédure contradictoire, notamment concernant : la surévaluation par la Chambre des engagements hors bilan pris à l'égard de l'Etablissement public foncier de La Réunion dans le cadre de ses opérations de portage foncier ainsi que du montant des recettes non recouvrées, la bonne conformité de nos procédures d'attribution de subventions ou encore la régularité de nos procédures d'amortissement, notamment en ce qui concerne nos immeubles productifs de revenus.

De manière plus générale, je tiens cependant à souligner que durant ces 6 années de mandat, la Ville de Saint-Paul s'est donnée les moyens d'accomplir ses politiques publiques avec plus de 245 millions d'euros consacrés à nos dépenses d'équipement, soit une moyenne de 40,8 millions d'euros par an, faisant de notre Ville, une « commune qui investit davantage que les autres communes d'outre-mer et davantage encore que les communes de métropole de plus de 100 000 habitants », comme le constate la Chambre, et ce, dans un contexte particulièrement contraignant en raison notamment de la crise économique et financière, de la mise en œuvre de réformes gouvernementales à l'instar de celle des rythmes scolaires ou encore la baisse historique des

Page 1

dotations de l'État, dont le montant cumulé dépasse les 14 millions d'euros et dont les effets, à Saint-Paul, se sont agrégés à ceux de la « crise requin ».

De plus, malgré ces nombreux facteurs externes et contraignants, Saint-Paul a su préserver des indicateurs financiers au vert tout au long du mandat avec notamment une épargne brute et nette toujours positives, et cela en dépit de près de 9 millions d'arriérés laissés par l'équipe précédente, une structure saine de sa dette, ainsi que d'un délai global de paiement inférieur à 30 jours et en amélioration constante. **La Ville peut également se prévaloir, comme constaté par la Chambre, du respect des engagements inscrits dans le « contrat de confiance » signé avec l'État en juin 2018**, grâce au maintien de sa capacité de désendettement au-dessous du seuil de 12 années fixé par la loi 2018 de programmation des finances publiques et d'un taux d'évolution de nos dépenses réelles de fonctionnement inférieur à 1,2 %, ce durant nos trois années d'engagement.

Sur la formation de notre capacité d'autofinancement, la Chambre salue par ailleurs l'attention particulière portée par la Ville à l'optimisation et à la mise à jour de nos bases d'imposition locales, avec une évolution particulièrement dynamique de nos recettes issues de la taxe locale sur la publicité extérieure ; elle identifie cette démarche comme un exemple de bonne pratique pour l'ensemble du département. Couplée à une politique foncière maîtrisée, notre politique active d'optimisation de nos recettes a ainsi permis à la Ville de maintenir une situation financière saine tout en offrant à nos usagers les fruits d'une politique ambitieuse en matière d'aménagement et de construction de logements sociaux.

Concernant les recommandations de la Chambre sur la gestion comptable de la Ville, nous reconnaissons néanmoins l'existence de marges de progrès parmi lesquelles : l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier, la poursuite de l'amélioration de la tenue des comptes d'immobilisation qui reste perfectible malgré les corrections apportées depuis le précédent contrôle ou encore l'amélioration de niveau de provisionnement de la Ville estimé insuffisant par la Chambre pour couvrir notamment le risque lié au non recouvrement des créances. Sur ce dernier point, il convient de noter qu'avant 2016, aucune provision n'était constituée pour ce risque et que les premières dotations réalisées en 2016 et 2017 ont permis à la Ville d'améliorer son indice de qualité comptable (IQCL) déterminé par la DGFIP, indice qui a progressé de 0,7 point à Saint-Paul, entre 2016 et 2018, pour s'établir à 17,8/20 en 2018, soit au-dessus du score moyen des communes de plus de 100 000 habitants (17,2).

La maîtrise des dépenses de fonctionnement et en particulier des dépenses de personnel fait quant à elle l'objet d'une recommandation générale dans ce premier cahier, le second traitant plus spécifiquement des procédures relatives à la gestion des ressources humaines de la Ville.

La Chambre relève ainsi qu'avec 69,1% des dépenses de fonctionnement en 2019, les dépenses de personnel représentent le premier poste de dépenses de la Ville ; elle reconnaît cependant que la Commune de Saint Paul, avec 241 km² de superficie totale, est l'une des plus étendues de France avec des caractéristiques géographiques, économiques et socio-démographiques qui ne sont pas sans incidence sur la gestion des affaires communales et sur l'organisation des services.

La Chambre précise également que « la population, de plus de 106 000 habitants, a doublé au cours des 40 dernières années. Près d'un tiers des habitants ont moins de 20 ans, ce qui implique des besoins comparativement plus importants par exemple en termes de bâtiments scolaires » mais aussi, en toute logique, en termes d'équipements de proximité, qu'il s'agisse de leur construction ou de leur entretien. De plus, en matière de restauration scolaire, il faut savoir qu'à La Réunion, le nombre d'enfants inscrits représentent en moyenne 90% des élèves scolarisés, contre 60 à 70 % en métropole. Enfin, à cela s'ajoute le patrimoine en matière d'espaces verts, de voiries et d'équipements publics (aires de jeux, mobiliers urbains...) qui n'a cessé d'augmenter avec la livraison des opérations d'aménagement pour lesquelles la Commune reprend l'entretien des sites et équipements après la

rétrocession des aménageurs. Ainsi, à ce jour, la superficie à entretenir par la Ville représente un total de 1 217 165 mètres carrés d'espace vert, hors voirie.

A ce titre, il est donc difficile de comparer la gestion de la ville de Saint Paul avec celle des villes métropolitaines qui n'ont pas la même configuration géographique et socio-économique comme la ville de Montreuil, qui compte certes, 108 000 habitants mais dont la superficie ne dépasse pas 9 km² et dont le taux de chômage ne s'élevait qu'à 17 % en 2019. **Ces caractéristiques très différentes ne permettent donc pas de parler d'un mode de gestion équivalent ni d'un effectif communal équivalent.**

A Saint-Paul, j'ai de plus souhaité mettre en place une politique volontariste en faveur de l'amélioration du statut et de la rémunération du personnel communal avec notamment la revalorisation des plus bas salaires en début de mandature, la pérennisation des agents les plus méritants recrutés en contrat aidé, un plan de titularisation conforme à ce que permet la législation, ou encore l'élargissement des tickets restaurant à l'ensemble du personnel permanent. Nous pouvons de plus être fiers d'être l'une des premières communes à avoir mis en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, sans pour autant grever la masse salariale.

Sans avoir à rappeler le contexte particulier de la situation sociale de La Réunion, il apparaît également important de préciser, comme le fait la Chambre dans son rapport, que la situation sociale de la Commune de Saint Paul est fragile et contrastée, avec notamment un taux de chômage qui s'élève à 33,9% et près de 35 % des ménages vivant en-deçà du seuil de pauvreté : l'Etat rappelle ainsi dans ses courriers de dotation de contrats aidés, la persistance du niveau élevé du chômage qui impose de « mobiliser avec plus de vigueur l'ensemble des outils de la politique de l'emploi en maintenant un haut niveau de déploiement des contrats aidés ».

Dans la pratique, il convient alors de rappeler que les collectivités ne disposent que peu voire pas de postes non permanents d'une durée d'un an qui permettraient de positionner des agents en contrats aidés puisque, par définition, les postes non permanents sont ceux qui ne correspondent pas à l'activité normale et habituelle de l'administration et sont alors soit des emplois permettant de faire face à un besoin occasionnel, soit des contrats d'apprentissage, soit encore des collaborateurs (de cabinet ou de groupe d'élus). Etant donné la durée minimale imposée par l'État d'une année renouvelable pour ces contrats, la Ville de Saint Paul est donc dans l'obligation de positionner les agents recrutés en contrat aidé sur des postes permanents, participant donc pleinement à l'organisation des services publics, tout en permettant d'offrir aux administrés en difficulté une voie d'insertion par le biais d'activités au service de l'intérêt général, et ce à un moindre coût pour les collectivités employeuses. **Nonobstant ces précisions, la collectivité prévoit, comme demandé par la Chambre, de présenter à l'assemblée délibérante une délibération autorisant le recours aux contrats aidés et fixant leur nombre maximum**, qui ne pourra cependant se baser que sur les besoins de l'année précédente et non sur les dotations réelles étant donné qu'elles sont aujourd'hui transmises mensuellement par l'État.

Dans son rapport, la Chambre affirme que la Commune déroge aux dispositions légales en étendant le bénéfice de la conclusion de CDI à l'ensemble des agents d'exécution (catégorie C) et cadres intermédiaires (catégorie B) dès lors que ces derniers justifient d'une durée d'engagement de 6 ans, bien que la Ville s'appuie sur une circulaire préfectorale existant depuis 2006. **Il faut cependant rappeler que, malgré le caractère non normatif de ce texte, son application a été implicitement tolérée étant donné que, depuis 2014, aucun CDI conclu pour un agent ayant réalisé 6 années de contrat de droit public n'a été contesté par le contrôle de légalité.** De plus, depuis le 6 août 2019, la nouvelle loi de transformation de la fonction publique autorise officiellement le recours au

contrat sur emplois permanents pour les agents de catégorie B et C ainsi que leur reconduction obligatoire pour une durée indéterminée, après une durée d'engagement de 6 années, ce en réponse notamment aux pratiques observées dans les collectivités territoriales de France et d'outre mer.

La Chambre relève également que la rémunération des agents contractuels à durée indéterminée de catégorie C selon un principe de carrière est irrégulière et appelle la collectivité au respect strict des conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'agissant des rémunérations des agents contractuels. A ce sujet, je tiens à rappeler que la délibération du 24 mars 1994 adoptée par la Ville de Saint-Paul est tout simplement le fruit d'un travail de concertation des instances locales, dans les années 90, visant à offrir un statut aux emplois dits « journaliers autorisés », sur la base des principes régissant le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux. Néanmoins, conformément à ce que recommande la Chambre, la Ville abrogera cette délibération pour mettre en place un système de réévaluation triennale des rémunérations bien que cela risque non seulement d'être plus aléatoire à la fois pour le personnel communal et pour le suivi de la masse salariale mais aussi plus lourd en charge administrative.

Concernant les procédures de recrutement des agents contractuels, la Ville regrette que la Chambre utilise un échantillon non représentatif pour faire son analyse puisqu'elle s'appuie essentiellement sur les recrutements de début de mandat, période pendant laquelle l'administration doit faire face, comme dans toutes les Communes de France, à un impératif de constitution rapide d'une nouvelle équipe administrative permettant d'accomplir les nouvelles politiques publiques définies pour le nouveau mandat. Depuis, la Ville de Saint-Paul s'est attachée à mettre en place et à faire respecter des procédures spécifiques de recrutement pour les agents de catégorie A et B et plus récemment, pour les agents de catégorie C afin notamment de se conformer totalement aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le décret d'application relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique étant paru depuis le 19 décembre 2019, la nouvelle équipe municipale qui s'installera début juillet pourra d'ailleurs organiser son administration communale selon les principes qu'il rappelle et ceux qu'il définit.

La question de l'organisation du temps de travail constitue quant à elle un chantier d'envergure nationale auquel l'ensemble des collectivités territoriales de France doivent s'atteler, conformément à l'article 47 de la nouvelle loi de transformation de la fonction publique qui rappelle notamment que la durée annuelle du temps de travail dans la fonction publique territoriale s'élève à 1607 heures.

A ce sujet, la Ville estime que la Chambre surévalue le temps de travail non réalisé en raison de différences d'interprétation et d'appréciation de la pause méridienne et de ses modalités de décompte du temps de travail effectif eu égard la définition réglementaire du temps de travail que la Ville entend comme le temps pendant lequel l'agent est « à disposition » de son employeur. De plus, la Chambre ne s'appuie pas sur un décompte réel par service agent par agent mais sur une observation limitée sur un temps limité extrapolée à l'ensemble du personnel communal.

Il apparaît néanmoins indispensable pour la Ville d'optimiser le fonctionnement et l'organisation de ses services en faisant notamment coïncider les cycles de travail avec le travail effectif des agents : c'est pourquoi la Ville doit rapidement engager le chantier de la redéfinition de ses cycles de travail devant, à terme, faire l'objet d'une révision de son règlement intérieur et d'une délibération, au plus tard au mois de mars 2021 ce, dans le respect du dialogue social local. Ce chantier devrait d'ailleurs permettre, comme demandé par la Chambre, de mieux maîtriser le recours des services municipaux aux heures supplémentaires pour lequel la Ville reconnaît la nécessité d'améliorer le système de contrôle.

Dans ce second cahier, la Chambre consacre une partie entière à la police municipale, dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes relative aux polices municipales pour laquelle

Saint-Paul est la seule commune d'outre-mer de l'échantillon retenu. La Chambre estime alors que les effectifs de la police sont insuffisants au regard de la population communale et des spécificités du territoire, malgré la forte progression que ce service a connu depuis 2014, avec un quasi doublement du nombre de policiers municipaux opérant sur le territoire communal. Il conviendrait donc de maintenir ces efforts de recrutement : en premier lieu pour doter le service d'un directeur de police conformément au décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, mais aussi dans le cadre de la poursuite de notre politique de territorialisation dont la prochaine étape pourrait être la création d'une nouvelle annexe à Bois-de-Nèfles ou au Guillaume.

Je tiens cependant à alerter la Chambre que de tels efforts ne devront cependant pas se faire au détriment des autres services publics ou encore de notre soutien aux actions de proximité portées par le secteur associatif, notamment celles inscrites dans le cadre de la prévention de la délinquance. De plus, pour ne pas alourdir encore plus la masse salariale, il conviendra également de poursuivre nos actions partenariales incarnées principalement par la Cellule de Coordination Active de Sécurité du Territoire (CCAST), issue de la convention signée entre la Mairie de Saint-Paul et la Gendarmerie nationale, et le Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) que nous nous attacherons à redynamiser.

Enfin, concernant l'installation d'un système de vidéoprotection, je regrette fortement qu'elle n'ait pu aboutir et ce, principalement en raison de changements dans les possibilités de financement par l'État, mais je confirme que ce projet a encore toute sa pertinence aujourd'hui.

Plus généralement, sur l'organisation générale et le pilotage des services, je tiens à rappeler que dès 2014, la Ville a souhaité mettre en place des outils de suivi via la création, notamment, de la mission Modernisation et évaluation des politiques publiques qui s'est attachée dans un premier temps à impulser la mise en place de tableaux de bord dans les domaines stratégiques des ressources humaines et des finances pour lesquels un reporting mensuel est effectué auprès du Comité de direction, comme cela a pu être constaté par la Chambre. Comme elle le préconise, la seconde étape serait alors la mise en place effective d'un contrôle de gestion à part entière, et dont les analyses permettraient cette recherche d'une plus grande efficacité indispensable dans ce contexte national de maîtrise des dépenses publiques.

A ce sujet, la Chambre prend l'exemple de la flotte de véhicules communale, dotée depuis 2016, d'un système de géolocalisation mais dont les données statistiques sont pour le moment peu exploitées. La Ville tient tout d'abord à signaler que la mise en place de ce système avait pour premier objectif de contrôler l'usage non privatif des véhicules communaux et se félicite alors du constat de la Chambre selon laquelle « les données statistiques issues des carnets de bord électroniques montrent que cette règle est globalement respectée ». Conformément aux recommandations de la Chambre, la seconde étape consiste maintenant à optimiser l'utilisation du parc, des déplacements et de l'octroi des autorisations de remisage à domicile à partir d'une analyse fine de ces données.

Enfin, nous nous devons également de souligner les nombreux points de satisfaction identifiés par la Chambre en particulier sur l'efficacité d'un certain nombre de processus, qu'il s'agisse de l'optimisation des bases fiscales communales mais aussi de l'organisation efficace des achats, de la sécurisation de notre commande publique pour laquelle aucune irrégularité n'a été pointée ou encore de la transparence du circuit d'instruction des demandes de subventions et de la dématérialisation des dossiers correspondants, facilitant, par le biais d'une application spécifique développée en interne, les contrôles, ce grâce à des systèmes d'informations opérationnels et capables de dématérialiser un nombre croissant de procédures !

Monsieur le Président, conformément à l'article L243-5 permettant au destinataire du rapport d'observations définitives, dans un délai d'un mois, d'adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite, je souhaitais apporter ces compléments d'information.

Pour conclure, je tiens, encore une fois, à saluer le travail constructif de la Chambre qui, j'en suis certain, constituera une base solide pour la rédaction de la nouvelle feuille de route qui guidera les actions de la nouvelle équipe municipale et de l'administration en charge de mettre en œuvre les politiques publiques de la mandature 2020-2026.

Je vous prie d'agrèer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Maire

Joseph SINIMALE





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex