



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE D'ARLES (Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 juillet 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ARLES	7
2 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLES	8
2.1 La qualité de l'information financière	8
2.1.1 L'absence de mise en ligne de l'intégralité des documents d'information budgétaire et financière.....	8
2.1.2 Une nomenclature fonctionnelle imparfaitement renseignée	9
2.2 La fiabilité des comptes	9
2.2.1 Les transferts d'immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitives	9
2.2.2 La fiabilité des résultats de l'exercice	10
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	11
3.1 Le périmètre de l'analyse	11
3.2 L'équilibre financier de la commune	12
3.2.1 Les produits de gestion	13
3.2.2 Les charges de gestion	17
3.2.3 Les conditions de formation de l'épargne	18
3.3 Le financement des investissements	19
3.4 La dette.....	19
4 LES RESSOURCES HUMAINES	20
4.1 Les indemnités de fonction versées aux élus municipaux	20
4.1.1 Une délibération incomplète	20
4.1.2 Une base indemnitaire non actualisée	21
4.1.3 L'institution illégale de postes d'adjoints spéciaux	21
4.1.4 Les majorations des indemnités de fonction	23
4.2 Les membres du cabinet du maire d'Arles.....	26
4.3 La gestion des ressources humaines.....	27
4.3.1 Le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social).....	27
4.3.2 Les effectifs.....	27
4.3.3 Les charges de personnel	29
4.3.4 Les emplois fonctionnels	31
4.3.5 La gestion des carrières	32
4.3.6 Le temps de travail.....	35
4.3.7 Le régime indemnitaire	42
4.3.8 La nouvelle bonification indiciaire	52
4.3.9 Les agents mis à disposition	54
4.4 L'impact du transfert de compétences et des mutualisations.....	56

5 LA SUBVENTION VERSÉE À L'ASSOCIATION CULTURELLE	
« RENCONTRES INTERNATIONALES DE LA PHOTOGRAPHIE »	56
5.1.1 Un contrôle insuffisant par la commune du contenu des documents d'exécution	56
5.1.2 Des subventions renouvelées sans disposer d'informations actualisées sur l'exécution.....	58
ANNEXES	59

SYNTHÈSE

Arles est la ville-centre de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette. Sur la période en examen, le seul impact significatif de cette adhésion, en termes de compétences, s'est, en définitive, limité au transfert de la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés » à l'EPCI au 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRé du 7 août 2015.

Malgré une amélioration certaine, son épargne ne lui permet toujours pas de financer ses investissements au moyens de ses ressources courantes. Son endettement très important s'est aggravé, en passant de 100 M€ au 1^{er} janvier 2012 à près de 110 M€ au 31 décembre 2018.

S'agissant des ressources humaines, la chambre constate que les dépenses de personnel ont diminué entre 2012 et 2018, suite au transfert à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette des 84 agents en charge de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Elle relève toutefois qu'entre 2012 et 2016, les charges totales de personnel ont progressé de 4,53 %, mais près de deux fois moins vite que celles de l'ensemble des communes françaises.

Si la progression de ces dépenses est contenue, elles représentaient, en 2017, près de 61 % des charges courantes de fonctionnement, soit 2,6 % de plus que dans les communes appartenant à la même strate.

La gestion des ressources humaines recèle, à cet égard, de nombreuses marges de manœuvre financières.

Entre 2012 et 2018, 114 postes en équivalent temps plein travaillé ont été supprimés, dont les 84 précités. Cependant, entre 2012 et 2016, le nombre de postes pourvus par des emplois permanents et non-permanents n'a baissé que de 0,5 %, quand les effectifs des communes de la même strate diminuaient de 2,2 %.

La chambre a relevé de nombreuses irrégularités en matière de gestion des ressources humaines qui, mises bout à bout, représentent des montants particulièrement significatifs. Dans un certain nombre de cas, les règles qui ont été fixées par la collectivité, via ses propres délibérations, ne sont pas respectées.

Il en est ainsi des rémunérations accessoires dont ont bénéficié les collaborateurs du cabinet du maire, des versements induits d'indemnités d'astreintes au profit des trois directeurs généraux des services adjoints, de la prime de fin d'année versée sans base légale solide à tous les agents et de l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire, de manière induue, à la quasi-totalité des titulaires et stagiaires. Par ailleurs, les primes ne sont pas modulées en fonction de la manière de servir.

De même les règles adoptées par la commune en matière de promotions de grades et d'avancements d'échelons sont particulièrement favorables aux personnels.

Le temps de travail des agents municipaux doit être mis en conformité avec la réglementation et la commune doit lutter plus énergiquement contre l'absentéisme. En effet, la durée légale du temps de travail (1 607 heures par an) n'est pas respectée (1 500 heures par an pour les agents sur cycle hebdomadaire de 39 heures). L'absentéisme pour causes médicales et accueil d'un enfant atteint un niveau inquiétant, puisque son taux s'est établi à plus de 17 % en 2016 et en 2017.

Alors même que la durée légale du temps de travail n'est pas respectée, de nombreuses heures supplémentaires sont rémunérées irrégulièrement, sur la base de délibérations insuffisamment précises et en l'absence de « pointeuses ».

En ce qui concerne les subventions aux organismes privés, la chambre relève que la commune renouvelle chaque année, de manière quasi automatique, une subvention de 300 milliers d'euros au bénéfice de l'association organisant les rencontres internationales de la photographie, sans avoir analysé suffisamment l'exécution de la convention d'objectif et de moyen signée pour l'exercice précédent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Fixer un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement.

Recommandation n° 2 : Faire valider par l'assemblée délibérante un nouveau règlement relatif au temps de travail des agents municipaux respectant la durée légale annuelle de 1 607 heures.

Recommandation n° 3 : Instituer, sans délai, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel au profit des cadres d'emplois et grades éligibles.

Recommandation n° 4 : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année, dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 6 : Réviser la liste des bénéficiaires de la NBI afin de la mettre en conformité avec les critères réglementaires d'attribution.

INTRODUCTION

(1) La chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la commune d'Arles, à compter de l'exercice 2012.

(2) Par lettre en date du 10 avril 2018, le président de la chambre a informé M. Hervé Schiavetti, ordonnateur en fonction à cette date, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. Par courrier en date du 29 octobre 2018, le président de la chambre a informé M. Schiavetti de l'intervention d'une seconde équipe de contrôle.

(3) L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 17 décembre 2019 avec l'intéressé.

(4) Les observations provisoires de la chambre, arrêtées dans sa séance du 7 février 2020, ont été transmises dans leur intégralité à M. Schiavetti, le 4 mars 2020. Des extraits ont été adressés, le 6 mars 2020, aux tiers mis en cause.

(5) Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 10 juillet 2020.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ARLES

(6) La commune d'Arles est située dans le département des Bouches-du-Rhône. D'une superficie de 75 900 hectares¹, elle est la ville la plus étendue de la France métropolitaine et comprend, un centre historique dont les monuments sont inscrits depuis 1981 sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité, huit hameaux et villages périphériques² dont le plus éloigné (Salin-de-Giraud) est situé à près de 40 kilomètres de la ville, et aussi des espaces naturels comme la Camargue, l'amorce des Alpilles et une partie de la plaine de la Crau, cet ensemble étant fortement exposé au risque inondation.

(7) Arles comptait 53 016 habitants en 2019, contre 54 088 en 2012, soit une population en légère baisse sur la période contrôlée, la commune ayant perdu des habitants entre 2012 et 2014, avant d'en regagner à compter de 2015 mais toutefois sans rattraper le niveau de 2012.

Tableau n° 1 : Nombre d'habitants de la commune d'Arles

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
54 088	53 785	53 660	53 575	53 629	53 737	53 853	53 016

Source : *impôts.gouv.fr*

(8) La ville étant classée « station de tourisme » depuis 2012, son activité économique est centrée sur le commerce, le transport et les services. L'agriculture y est par ailleurs bien représentée puisque supérieure à celle constatée au plan national (6,5 % des établissements actifs à Arles contre 6,0 % au niveau national).

(9) Enfin, le revenu médian³ de la population arlésienne était en 2016 de 18 070 €⁴, soit un montant de 13,16 % inférieur à celui au niveau national s'élevant à 20 809 €. Quant au taux de chômage, établi à 12,6 % sur le bassin d'emploi d'Arles au 2^{ème} trimestre 2018, il demeure le plus élevé du département des Bouches-du-Rhône⁵.

(10) La commune appartient à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM). Au-delà de relations financières qu'elle entretient avec cet établissement au titre des transferts de compétences, la ville est coordinatrice d'un groupement d'achat constitué avec ACCM, le centre communal d'action sociale (CCAS) et l'office de tourisme pour la passation de marché de télécommunication.

¹ Ou 759 km² répartis comme suit : 54 300 ha de zones agricoles (dont 1 300 ha de marais salins), 20 000 ha de zones naturelles, 1 300 ha de zones urbaines, et 300 ha de zone d'activité.

² Albaron, Gageron, Mas-Thibert, Moulès, Raphèle, Salin-de-Giraud, Salières, Sambuc.

³ Cf. Médiane du revenu disponible par unité de consommation (cf. Ministère de la cohésion des territoires, octobre 2017).

⁴ Cf. « Insee comparateur de territoire », médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2016.

⁵ Cf. Courriel ville d'Arles 16 novembre 2018.

(11) Elle a par ailleurs passé en 2016 une convention pour mettre à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale des moyens pour la prévention de risque au travail, d'une portée limitée. Enfin, elle a signé une convention en 2017, pour mettre à disposition partiellement auprès d'ACCM, ses agents de la direction des systèmes d'information (Cf. chapitre 4.4 ci-dessous).

2 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLES

2.1 La qualité de l'information financière

2.1.1 L'absence de mise en ligne de l'intégralité des documents d'information budgétaire et financière

(12) Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières, précise les modalités de mise en ligne des documents d'information financière prévue à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales pour le bloc communal.

(13) Selon l'article 2 de ce décret, « les documents budgétaires des collectivités locales sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal ».

(14) La chambre constate que la ville d'Arles, en ne mettant en ligne sur son site internet que l'ordre du jour des délibérations, prive les citoyens de l'accès à l'intégralité des délibérations et des documents budgétaires, ce qui est contraire aux dispositions du décret susmentionné.

(15) En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Hervé Schiavetti, ancien ordonnateur, indique que depuis le conseil municipal du 12 février 2020, l'intégralité des délibérations prises depuis 2016 est mise en ligne sur le site Internet de la ville, ainsi que les documents budgétaires (budget principal / compte administratif / compte de gestion). Il précise que tous les documents restent en outre consultables auprès du service des assemblées, sur simple demande.

2.1.2 Une nomenclature fonctionnelle imparfaitement renseignée

(16) Afin de répondre aux besoins d'information des citoyens et des élus siégeant au sein de l'assemblée délibérante concernant les orientations et les réalisations de la politique communale, ainsi que sur les moyens alloués par secteur d'activité, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, qui votent leur budget « par nature » de dépense, ont l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires d'une présentation de leurs dépenses et recettes par fonction.

(17) La chambre constate que la commune d'Arles ne répond qu'imparfaitement à cette obligation. En effet, au compte administratif de 2018, alors que les charges relatives au personnel municipal représentaient à 49,9 M€, elles n'avaient été affectées qu'à hauteur d'1,06 M€ pour la fonction « enseignement et formation » qui absorbe pourtant une part significative des dépenses de ce type ; à concurrence de 0,4 M€ pour la fonction « sport et jeunesse » et de 4 000 € pour la fonction « culture ».

(18) M. Schiavetti a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le travail engagé depuis début 2020 permettra de décliner l'ensemble du chapitre 012 (frais de personnel) pour tous les centres de responsabilité budgétaire.

(19) Par ailleurs, concernant les dépenses et les recettes relatives à la collecte et au traitement des ordures ménagères, une discordance d'un montant de 4 M€ est constatée entre les « annexes budgétaires » et l'état de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, annexé à ce compte administratif.

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 Les transferts d'immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitives

(20) La commune d'Arles effectue le recensement de ses biens immobiliers, retracés dans un inventaire qui correspond à l'état de l'actif immobilisé suivi par le comptable public.

(21) Cependant, les dépenses afférentes aux immobilisations en cours doivent être transférées dans un compte d'imputation définitive, dès leur achèvement.

(22) Or, figure encore au compte d'immobilisation en cours n° 2313 « Constructions », un montant de 18,8 M€ datant des exercices 2017 et 2018, 9,6 M€ devraient être apurés en 2019. La ville n'ayant pas été en mesure d'identifier un montant de 7,8 M€ figurant à ce compte, la chambre l'a invitée à se rapprocher du comptable public pour procéder à l'intégration des travaux en cause dans le compte d'imputation définitive.

(23) M. Schiavetti a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que des contacts ont été pris en 2020 avec le comptable public afin de régler cette situation qui concerne des travaux de l'Amphithéâtre.

2.2.2 La fiabilité des résultats de l'exercice

(24) D'une manière générale, les contrôles standards liés à l'analyse financière de la commune d'Arles n'ont pas conduit à la constatation d'anomalies sur le budget principal.

(25) Cependant, la fiabilité des flux réciproques⁶ entre le budget principal et les budgets annexes manque de fiabilité (le détail des constatations de la chambre figure en annexe n° 1 au présent rapport).

(26) Ainsi, les refacturations de frais de personnels supportés par le budget principal et mis à disposition des budgets annexes « Pompes funèbres », « Théâtre municipal » et « Développement social », ne sont identifiées ni au budget principal, ni aux budgets annexes considérés mais sont globalisées, à tort, dans le compte unique n° 70872 « Remboursement de frais par les budgets annexes ». Or, la collectivité doit comptabiliser ces refacturations de manière symétrique dans les comptes dédiés, notamment le compte n° 70841 « Mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes » du budget de la commune.

(27) De même, les subventions de fonctionnement versées aux budgets annexes « Théâtre municipal » et « Développement social », ne sont pas comptabilisées dans le budget principal au compte dédié n° 657363 « Subventions de fonctionnement versées aux établissements et services rattachés à caractère administratif », ce qui ne permet pas d'identifier par une lecture directe dans les comptes, les mouvements entre budget principal et budgets annexes.

(28) Par ailleurs, la même constatation est effectuée concernant la fiabilité des flux réciproques entre le budget principal de la ville et ses partenaires institutionnels⁷. Ainsi au cours de l'exercice 2018, les facturations de frais de gestion ou de personnel mis à disposition auprès de ces organismes ont été comptabilisées au compte n° 758 « Produits divers de gestion courante », au lieu des comptes dédiés n° 7087 « Remboursement de frais » et n° 7084 « Mise à disposition de personnel facturée », empêchant, de la sorte, une lecture directe des flux à partir des comptes.

(29) La chambre a donc invité la commune d'Arles à respecter la nomenclature comptable pour les facturations de frais aux budgets annexes et établissements publics auxquels elle participe.

(30) En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Schiavetti a précisé que « *dès le budget 2020 [les] subventions de fonctionnement seront effectivement comptabilisées au compte n° 657363* ». La chambre note également que la collectivité s'engage, dans sa réponse aux observations provisoires, à regrouper au chapitre 70, dès le budget 2020, l'exécution comptable des flux réciproques entre le budget principal de la ville et ses partenaires institutionnels.

⁶ Concernant principalement des créances et des dettes ou des produits et des charges, ces flux doivent être comptabilisés pour un même montant et en sens inverse dans le budget principal et dans le ou les budgets annexes. Dès lors que ces flux sont comptabilisés au sein de la même personne juridique que représente la collectivité, leur élimination évite d'augmenter artificiellement les montants des données agrégées.

⁷ Tels que la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette, le centre communal d'action sociale, les établissements publics administratifs créés par la commune (restauration collective et centres sociaux), les syndicats intercommunaux auxquels la commune est adhérente (SYMADREM, parc régional, etc.).

(31) M. Schiavetti a également indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la remarque de la CRC sera prise en compte dès 2020 pour affecter les crédits sur le compte n° 6287 des budgets annexes et n° 70872 du budget principal* ». La chambre rappelle que le compte générique n° 70872 « *Remboursement de frais par les budgets annexes* » ne doit pas être utilisé, à la place des comptes spécialement dédiés à certaines refacturations, notamment le compte n° 70841 spécifique à la mise à disposition de personnel.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Le périmètre de l'analyse

(32) Avant de procéder à l'analyse proprement dite de la situation financière de la commune d'Arles, la chambre a vérifié si la prise en compte d'éléments périphériques à son budget principal ne serait pas susceptible de modifier les appréciations portées sur l'équilibre financier apparent de la collectivité.

(33) C'est ainsi qu'ont été examinées les masses financières des budgets annexes de la commune, les financements et engagements de la ville auprès d'un certain nombre d'organismes ou de sociétés publiques (Cf. annexe n° 2, tableaux 1 à 3).

(34) S'agissant des budgets annexes (Cf. annexe 2 - tableau n° 1), leur pourcentage ne représentait, en 2018, que 3,5 % du montant total des recettes réelles de fonctionnement du budget principal (86,57 M€). Les budgets annexes les plus significatifs étant ceux de la « Régie des pompes funèbres » (1,16 M€) et du « Stationnement hors voirie » (0,98 M€).

(35) Le montant total des participations annuelles de la collectivité au financement d'un certain nombre d'organismes (Cf. annexe n° 2 – tableau n° 2), s'est élevé à près de 10 M€ en 2018, les versements les plus significatifs étant ceux destinés au centre communal d'action sociale (4,67 M€) et au service départemental d'incendie et de secours (3,48 M€).

(36) Par ailleurs, la commune a versé des subventions supérieures à 75 K€ à plusieurs associations « loi 1901 », représentant en 2018 un montant de 2,13 M€ (Cf. annexe n° 2 – tableau n° 3).

(37) Enfin, la ville participe au capital de la société d'économie mixte du Pays d'Arles⁸ (SEMPA). Sur un capital social d'un montant de 0,32 M€, sa participation était en 2018 de 57,03 %, soit un engagement financier de 0,18 M€. Elle participe également au capital de la société publique locale du Pays d'Arles, créée en 2016 (SPL PA⁹), à concurrence de 26 750 €.

(38) Au vu des informations disponibles, la chambre a centré son analyse financière sur la période 2012-2018 et sur le budget principal de la commune.

⁸ Dont l'activité est la construction, la promotion et la gestion de logements locatifs sociaux.

⁹ La SPLA est chargée d'effectuer des opérations d'aménagement.

3.2 L'équilibre financier de la commune

(39) Au 1^{er} janvier 2017, la commune d'Arles a transféré à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM) la compétence « déchets ménagers et assimilés », qui représentait, à cette date, 9,3 % de ses dépenses réelles et 9,9 % de ses recettes réelles.

(40) L'analyse de la situation financière de la collectivité a été retraitée sur plusieurs points, afin de neutraliser l'impact de ce transfert très significatif.

(41) Il est relevé en liminaire que le différentiel entre les produits liés à la compétence « déchets ménagers » (essentiellement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères¹⁰) et les charges correspondantes (hors dotations aux amortissements) a fortement évolué entre 2012 et 2016, puisque de fortement déficitaire en 2012 de plus d'un million d'euros, il était devenu excédentaire en 2016 de 0,32 M€ (Cf. le tableau n° 2 ci-dessous).

Tableau n° 2 : Évolution du différentiel entre les produits et les charges résultant de la compétence « déchets ménagers »

En milliers d'€	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Taxe d'enlèvement ordures ménagères (TEOM)	7 264	7 558	8 050	8 390	8 999	3,6 %
Autres ressources « déchets ménagers »	309	354	196	253	277	- 1,8 %
= Produits de gestion « déchets ménagers »	7 572	7 912	8 247	8 643	9 276	5,2 %
Charges à caractère général « déchets ménagers »	5 073	4 694	4 929	4 979	4 964	- 0,4 %
+ Charges de personnel affectés compétence « déchets ménagers »	3 518	3 795	3 792	3 818	3 992	2,1 %
= Charges de gestion « déchets ménagers »	8 591	8 488	8 721	8 797	8 956	0,7 %
Différentiel	- 1 019	- 576	- 474	- 154	320	

Source : CRC d'après les annexes du compte administratif

¹⁰ Ou TEOM.

3.2.1 Les produits de gestion

(42) D'une manière globale, les produits de gestion ont diminué de 0,7 % par an, en moyenne, sur la période, passant de plus de 90 M€ en 2012 à 86 M€ en 2018 (Cf. le tableau n° 3 ci-dessous). Cette diminution s'explique, essentiellement par la perte de 9 M€ de TEOM du fait du transfert de la compétence concernée par la commune, sachant que sur la même période la commune a plutôt vu ses autres produits de gestion progresser nettement, essentiellement au titre des revenus du domaine.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion

En milliers €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. an. moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	41 659	43 219	44 196	46 826	50 342	42 268	41 780	0,0 %
+ Ressources d'exploitation	4 727	4 916	4 685	5 378	4 988	5 078	7 618	8,3 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	21 702	21 407	20 122	18 224	15 835	14 982	14 615	-6,4 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	22 031	22 175	22 231	23 063	22 934	24 244	22 279	0,2 %
= Produits de gestion	90 120	91 717	91 234	93 491	94 099	86 572	86 292	-0,7 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(43) En neutralisant la réduction des ressources liées aux « déchets ménagers » (en particulier, la TEOM), les produits de gestion ont augmenté de 0,7 % entre 2012 et 2018, en variation annuelle moyenne (Cf. le tableau n° 4 ci-dessous).

Tableau n° 4 : Évolution des produits de gestion hors « déchets ménagers »

En milliers €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes) hors « déchets ménagers »	34 394	35 661	36 146	38 436	41 343	42 268	41 780	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	4 727	4 916	4 685	5 378	4 988	5 078	7 618	8,3 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations hors « déchets ménagers »)	21 394	21 053	19 926	17 971	15 558	14 982	14 615	- 6,2 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	22 031	22 175	22 231	23 063	22 934	24 244	22 279	0,2 %
= Produits de gestion hors produits « déchets ménagers »	82 545	83 805	82 988	84 849	84 823	86 572	86 292	0,7 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(44) Cette augmentation de 3,8 M€ des produits de gestion « hors déchets ménagers » sur la période, s'explique par la hausse des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation qui compense la diminution des ressources institutionnelles¹¹ (- 6,8 M€ sur la période), la fiscalité reversée à la commune restant à un niveau élevé.

3.2.1.1 Les ressources fiscales propres

(45) Hors ressources liées à la compétence « déchets ménagers », les ressources fiscales propres de la commune ont progressé de 3,3 % entre 2012 et 2018, en variation annuelle moyenne, du fait de la hausse des impôts locaux et des droits de mutations, à compter de l'exercice 2016 et jusqu'en 2018 (Cf. le tableau n° 5 ci-dessous).

Tableau n° 5 : Évolution des ressources fiscales propres

En milliers d'€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux	31 130	32 421	32 873	34 859	36 600	37 116	37 347	3,1 %
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	1 087	1 086	1 132	1 094	1 095	1 094	1 095	0,1 %
= Impôts locaux nets des restitutions	30 044	31 334	31 741	33 765	35 504	36 023	36 252	3,2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine hors TEOM	1 700	1 644	1 669	2 050	2 829	3 219	2 084	3,3 %
+ Taxes sur activités industrielles	1 259	1 359	1 259	1 195	1 338	1 260	1 289	0,4 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	40	42	43	44	45	46	47	2,8 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	1 351	1 281	1 434	1 382	1 626	1 720	2 107	7,7 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) hors produits « déchets ménagers »	34 394	35 661	36 146	38 436	41 343	42 268	41 780	3,3 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(46) Concernant les impôts locaux, leur montant dépend de la fixation d'un taux par la commune et d'une base d'imposition.

(47) S'agissant des taux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur le bâti, la commune a procédé en 2015 et en 2016 à leur relèvement, situation maintenue pour les exercices 2017 et 2018, ce qui a eu pour effet d'augmenter encore la pression fiscale pesant sur le contribuable, qui reste supérieure à Arles à celle des communes de la même strate (Cf. le tableau n° 6 ci-dessous). Il convient de souligner que lors du précédent contrôle par la chambre (portant sur la période 2003-2010), une observation avait déjà été faite en ce sens.

¹¹ La commune d'Arles a vu baisser ses dotations dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics engagée par l'État à partir de 2014.

(48) Aussi, est-il relevé, sur l'ensemble de la période contrôlée, un différentiel de taux défavorable à Arles par rapport aux communes de la même strate, puisque supérieur à 5,97 points pour la taxe d'habitation et à 6,88 points pour la taxe foncière.

Tableau n° 6 : Évolution comparée des taux d'imposition

Taux d'imposition en %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
<i>Ville d'Arles</i>								
<i>Taxe d'habitation</i>	24,33	24,33	24,33	25,06	26,31	26,31	26,31	
<i>Taxe foncière (bâti)</i>	27,65	27,65	27,65	28,48	29,90	29,90	29,90	
<i>Villes même strate</i>								
<i>Taxe d'habitation</i>	18,00	18,07	18,43	18,49	20,59	20,73	20,85	
<i>Taxe foncière (bâti)</i>	22,30	22,44	22,18	22,34	20,89	21,34	21,42	
<i>Différentiel (en nombre de points)</i>								
<i>Taxe d'habitation</i>	6,33	6,26	5,9	6,57	5,72	5,58	5,46	5,97
<i>Taxe foncière</i>	5,35	5,21	5,47	6,14	9,01	8,56	8,48	6,88

Source : CRC

(49) À l'inverse, la valeur locative moyenne constituant les bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, est plus faible à Arles que dans les communes de taille équivalente (Cf. le tableau n° 7 ci-dessous). Cela signifie, pour le contribuable Arlésien, qu'à taux d'imposition équivalent, l'impôt collecté à Arles est moins élevé que celui d'une ville équivalente où les bases sont plus fortes.

Tableau n° 7 : Évolution comparée des bases d'imposition

En € par habitant	Ville d'Arles		Évolution (2012/2018)	Moyenne de la strate		Évolution (2012/2018)
	2012	2018		2012	2018	
Taxe d'habitation	1 150	1 246	8,3 %	1 254	1 473	17,5 %
Taxe foncière	967	1 114	15,2	1 321	1 575	19,2 %

Source : DGFIP

3.2.1.2 La fiscalité reversée par la communauté d'agglomération ACCM

(50) Composée de l'attribution de compensation (AC) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC), la part de la fiscalité reversée à la commune d'Arles par la communauté d'agglomération ACCM représente, sur la période 2012-2018, plus de 25 % des produits de gestion de la ville d'Arles, hors TEOM (Cf. le tableau n° 8 ci-dessous).

Tableau n° 8 : Évolution de la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération

En milliers d'€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation brute	19 243	19 243	19 243	19 243	19 243	20 192	18 736
+ Dotation de solidarité communautaire brute	2 712	2 698	2 685	3 417	3 396	3 900	3 348
Total des versements	21 955	21 941	21 928	22 660	22 638	24 092	22 085
Produits de gestion sans « déchets ménagers »	82 545	83 805	82 988	84 849	84 823	86 572	86 292
Part des versements dans les produits de gestion (commune d'Arles)	27 %	26 %	26 %	27 %	27 %	28 %	26 %
Part des versements dans les produits de gestion dans les communes de la même strate	15 %	16 %	16 %	16 %	22 %	22 %	22 %

Source : CRC

(51) Outre le fait qu'il s'agit là pour Arles d'un pourcentage de versement élevé et stable sur l'ensemble de la période (de 27 % en 2012 à 26 % en 2018), la chambre constate qu'il est supérieur à celui constaté dans les communes de taille équivalente, dont la part des versements dans les produits de gestion a évolué de 15 % à 22 % au cours de la même période.

3.2.1.3 Les ressources d'exploitation

(52) Elles comprennent les recettes issues des services payants rendus par la collectivité aux usagers, tels que les services du périscolaire, de la crèche, la piscine, les locations, les redevances sur utilisation du domaine public, comme les terrasses de cafés et restaurants et le stationnement payant, le produit des visites des monuments de la ville, ainsi que les excédents reversés au budget principal par les budgets annexes.

(53) Ces ressources ont fortement progressé, passant de 4,7 M€ en 2012 à plus de 7,6 M€ en 2018. Cela résulte, pour partie, de la mise en œuvre de la loi MAPTAM¹² à compter du 1^{er} janvier 2018. Celle-ci a, en effet, organisé la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant, et aussi d'autres types de produits comme la taxe de séjour, les entrées dans les musées et monuments et les revenus des immeubles.

¹² Loi modifiée de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 2014-58 du 27 janvier 2014).

3.2.2 Les charges de gestion

(54) La lecture directe des chiffres du tableau n° 9 ci-dessous montre que les charges de gestion ont diminué en moyenne de 1,4 % par an au cours de la période 2012-2018. Cette évolution s'explique, néanmoins, par le retrait mécanique des charges liées au transfert obligatoire de la compétence « déchets ménagers » à la communauté d'agglomération ACCM, à compter du 1^{er} janvier 2017.

(55) Ainsi, en neutralisant les charges relatives aux « déchets ménagers », c'est une augmentation des charges de gestion de 0,4 % en moyenne annuelle sur la même période qui est constatée, augmentation qui toutefois reste limitée.

Tableau n° 9 : Évolution des charges de gestion

En milliers €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	21 859	20 683	20 695	20 188	19 250	14 831	14 094	- 7,1 %
Charges à caractère général hors « DM »	16 786	15 990	15 765	15 209	14 286	14 831	14 094	- 2,9 %
+ Charges de personnel	50 290	50 679	51 516	52 559	52 568	50 446	49 766	- 0,2 %
+ Charges de personnel hors « DM »	46 772	46 884	47 725	48 741	48 576	50 446	49 766	1,0 %
+ Subventions de fonctionnement	8 530	8 702	9 163	9 511	10 284	9 785	9 944	2,6 %
+ Autres charges de gestion	3 805	3 919	3 894	3 928	3 913	3 957	3 983	0,8 %
= Charges de gestion	84 484	83 983	85 268	86 186	86 014	79 020	77 787	- 1,4 %
= Charges de gestion hors «DM »	75 893	75 495	76 547	77 389	77 058	79 020	77 787	0,4 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

(56) Cette relative stabilité des charges de gestion hors « déchets ménagers » sur la période s'explique par une baisse significative des charges à caractère général¹³ (- 2,9 % par an en moyenne), en majeure partie compensée la hausse des dépenses de personnel (1 % par an en moyenne), ainsi que de celles des subventions de fonctionnement versées (2,6 % par an en moyenne).

(57) Concernant les charges de personnel, comme indiqué au chapitre 4 ci-après consacré aux ressources humaines, la commune dispose, malgré leur croissance modérée, de réelles marges d'économie.

¹³ Il est à noter que la baisse des charges à caractère général concerne la plupart des postes, comme les fluides (eau, carburant) que les contrats de prestations de services passés avec les entreprises, les honoraires.

3.2.3 Les conditions de formation de l'épargne

(58) Alors que le précédent contrôle relevait une diminution de la capacité d'autofinancement brute (CAF), sur la période 2012-2018, la commune d'Arles a dégagé une capacité d'autofinancement brute¹⁴, en amélioration de 17 % l'an, après neutralisation des dépenses liées aux « déchets ménagers ».

(59) Cette amélioration est le fruit de l'évolution respective des charges et des produits, mais également de la nette diminution des frais financiers.

(60) Malgré cette amélioration, la part de la CAF brute rapportée aux produits de gestion s'établit à seulement 6 %, ce qui représente un ratio relativement faible en matière de fondamental de gestion. Elle s'avère encore insuffisante au regard du poids de la dette.

(61) Ainsi, malgré la diminution des montants consacrés au remboursement des emprunts qui, mécaniquement, a induit une amélioration de la capacité d'autofinancement nette (CAF nette), cette dernière est restée négative (- 2,4 M€ en 2018 et - 1,6 M€ en 2019 selon la commune), compte tenu de la faiblesse de la CAF brute et du niveau d'endettement de la collectivité.

**Tableau n° 10 : Évolution de la capacité d'autofinancement nette
(Hors « déchets ménagers »)**

<i>En milliers d'€ hors « déchets ménagers »</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	82 545	83 805	82 988	84 849	84 823	86 572	86 292	0,7 %
<i>Charges de gestion</i>	75 893	75 495	76 547	77 389	77 058	79 020	77 787	0,4 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	6 652	8 310	6 440	7 459	7 766	7 552	8 505	4,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	8,1 %	9,9 %	7,8 %	8,8 %	9,2 %	8,7 %	9,9 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	- 4 407	- 4 408	- 4 183	- 4 066	- 3 633	- 3 503	- 3 397	- 4,2 %
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	- 238	381	- 277	- 19	92	806	50	- 23,0 %
<i>= CAF brute</i>	2 008	4 284	1 980	3 374	4 225	4 855	5 157	17 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	8 217	8 931	9 163	8 042	7 642	7 530	7 566	- 1,4 %
<i>= CAF nette ou disponible</i>	- 6 209	- 4 647	- 7 183	- 4 667	- 3 146	- 2 675	- 2 409	- 14,6 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion après retraitement des données déchets ménagers compte administratif

¹⁴ La CAF brute représente ce que la collectivité doit dégager sur son fonctionnement pour couvrir l'annuité de la dette (CAF nette) et financer tout ou partie de son investissement.

3.3 Le financement des investissements

(62) Cette capacité d'autofinancement nette (CAF nette), négative de 33,4 M€ (sans retraitement au titre du transfert de la compétence « déchets ménagers ») sur l'ensemble de la période 2012-2018 (Cf. annexe n° 3 au présent rapport), oblige la commune d'Arles à trouver un niveau suffisant de « recettes externes » d'investissement, d'abord pour faire face à l'insuffisance de ses ressources courantes, ensuite pour financer ses investissements. Cela n'a pourtant pas été le cas.

(63) En effet, les « recettes externes » telles que les taxes d'aménagements, le FCTVA, les produits de cessions et surtout les subventions d'investissements reçues (particulièrement importantes¹⁵ puisqu'elles représentent en moyenne 63 % des recettes d'investissements hors emprunt et 51 % des dépenses d'équipements), ont certes atteint un montant de 71,4 M€ sur la période. Toutefois, le « financement propre disponible après remboursement des emprunts (38 M€ sur l'ensemble de la période), n'a pas été suffisant pour financer toutes les dépenses d'investissements.

(64) Au total, le besoin total de financement, différence entre le financement propre disponible et les dépenses d'investissements hors remboursement de la dette, s'est élevé à 53 M€ sur la période. Il a été couvert par le recours à l'emprunt.

(65) À titre indicatif, la part du financement propre disponible dans les dépenses d'équipement de la commune est faible sur toute la période, puisqu'elle s'est élevée à seulement 44,4 % en moyenne. Elle a atteint 60,4 % en 2018.

(66) Pourtant, les dépenses d'équipements de la collectivité, rapportées au nombre d'habitants, sont plus faibles à Arles que dans les villes de la même strate, surtout, comme l'indique M. Schiavetti en réponse aux observations provisoires de la chambre, si l'on considère ses spécificités géographiques et patrimoniales.

3.4 La dette

(67) Sur la période 2012-2018, la commune d'Arles a donc continué à s'endetter. Le stock de dette du budget principal est ainsi passé de 100,1 M€ au 1^{er} janvier 2012 à près de 110 M€ au 31 décembre 2018.

(68) De nouveaux emprunts ont été souscrits, pour un montant de 66,9 M€. Ce montant a été supérieur au besoin de financement net des investissements mandatés, la commune disposant dès lors, au 31 décembre 2018, d'un fonds de roulement budgétaire inutilisé égal à 14,5 M€¹⁶ (Cf. le tableau n° 11 ci-dessous).

¹⁵ Puisqu'elles représentent respectivement 30 % et 17 % en moyenne dans les communes comparables.

¹⁶ Calcul tenant compte, conformément à la comptabilité M 14, des reports de fin d'exercice et de leur financement puisque le logiciel d'analyse financière « ANAFI » procède aux calculs sur plusieurs exercices et non en termes strictement budgétaires.

Tableau n° 11 : Évolution du fonds de roulement budgétaire

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
<i>Besoin de financement</i>	8,23	13,55	8,72	4,29	8,65	5,42	4,56	53,45
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	10,61	14,94	9,59	10,31	7,41	6,47	7,56	66,93
<i>Fonds de roulement budgétaire</i>	3,41	5,02	5,86	11,98	10,79	11,50	14,51	

Source : CRC

(69) Ainsi, à Arles, la dette par habitant (2 041 €) reste largement supérieure aux communes de la strate (1 384 €).

(70) Le ratio de désendettement (dette / CAF brute), même s'il s'améliore compte tenu de la hausse de la CAF brute, puisque passant de 107,4 ans en 2012 à 21,3 ans en 2018, reste cependant trop élevé au regard de ce qu'il est communément admis (15 ans maximum).

(71) La durée résiduelle moyenne de l'encours de la dette est, quant à elle, de plus de 13 ans.

(72) En définitive, s'il n'y a plus dans ses comptes d'emprunts présentant des risques élevés, dits « structurés », la commune d'Arles reste très endettée à moyenne échéance.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les indemnités de fonction versées aux élus municipaux

(73) En application de l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* ». Elles donnent lieu, toutefois, au versement d'indemnités de fonction destinées à compenser les frais que les élus engagent au service de leurs concitoyens.

4.1.1 Une délibération incomplète

(74) Le CGCT (article L. 2123-20-1 III) dispose que la délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal.

(75) Or, la délibération n° 2014-479 du 23 avril 2014 votée par le conseil municipale d'Arles pour autoriser le versement des indemnités de fonction aux élus au titre de la mandature ayant débuté en 2014, ne comportait pas le tableau annexe précité.

(76) Dans ces conditions, la chambre invite la commune à se conformer à cette exigence de transparence à l'occasion du vote de la prochaine délibération portant sur ce point.

(77) M. Hervé Schiavetti, désormais ancien ordonnateur de la commune, a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *lors du prochain renouvellement du conseil municipal, la délibération votée comportera, dans un souci de transparence, le tableau annexe détaillant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal* ».

4.1.2 Une base indemnitaire non actualisée

(78) Les montants maximaux des indemnités de fonctions susceptibles d'être accordées au maire, aux adjoints, aux conseillers municipaux (délégués ou non) sont calculés suivant des barèmes¹⁷ propres à chaque catégorie d'élus, en fonction de la population de la commune, selon un pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Cet indice, antérieurement fixé à 1015, est passé à 1022, entre le 1^{er} février 2017 et le 31 décembre 2018, et à 1027 depuis le 1^{er} janvier 2019¹⁸.

(79) Or, entre avril 2014 et début 2020, les indemnités de fonction servies aux élus arlésiens, dont le versement a été autorisé par la délibération du 23 avril 2014 précitée, ont toujours été calculées en référence à l'indice terminal 1015.

(80) Cette délibération n'avait donc pas été actualisée, ni à compter du 1^{er} février 2017 (IB 1022), ni à compter du 1^{er} janvier 2019 (IB 1027).

(81) M. Schiavetti a indiqué à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *lors du prochain renouvellement du conseil municipal, les indemnités allouées seront calculées en référence à l'indice terminal en vigueur* ».

4.1.3 L'institution illégale de postes d'adjoints spéciaux

(82) Le conseil municipal d'Arles est composé de 45 membres, en application de l'article L. 2121-2 du CGCT.

¹⁷ Cf. la note d'information du 9 janvier 2019 relative aux montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux applicables à partir du 1^{er} janvier 2019 du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

¹⁸ Cf. les décrets n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 (portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers) et n° 2017-1737 du 21 décembre 2017 (modifiant l'échelonnement indiciaire de divers corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale, et de la fonction publique hospitalière).

(83) Au cours de la mandature 2008-2014, le nombre d'adjoints au maire s'élevait à 13, conformément à l'effectif autorisé par ces mêmes dispositions.

(84) Toutefois, l'assemblée délibérante, par sa décision n° 2008-051 du 15 mars 2008, a autorisé la création de six adjoints spéciaux. Cette délibération était motivée par la superficie de la commune (75 893 hectares) et par l'étendue de son territoire (60 km du nord au sud). Les adjoints spéciaux étaient répartis comme suit : Camargue-Sud, Salin-de-Giraud, Raphèle, Moulès, Camargue Major et Mas-Thibert.

(85) La délibération n° 2008-051 du 15 mars 2008 a été annulée par la délibération n° 2008-318 du 8 décembre 2008 qui a ramené à trois le nombre d'adjoints spéciaux avec les affectations suivantes : Salin-de-Giraud, Le Sambuc et Mas-Thibert. La création de ces trois postes d'adjoints spéciaux était de nouveau essentiellement motivée par l'éloignement des villages précités de l'agglomération centrale (soit 36 km pour Salin-de-Giraud, 20 km pour Le Sambuc et 16 km pour Mas-Thibert).

(86) De plus, la délibération du 8 décembre 2008 a autorisé la création de quatre postes d'adjoints chargés principalement d'un quartier (Arles-agglomération, Raphèle-Pont-de-Crau, Moulès et Camargue-Major), en application des dispositions combinées des articles L. 2122-2-1 et L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales.

(87) Postérieurement aux élections municipales d'avril 2014, le nombre d'adjoints au maire est demeuré inchangé (13).

(88) La délibération n° 2014-425 du 23 avril 2014 a autorisé la création de quatre postes d'adjoints chargés principalement d'un quartier et, de nouveau, de trois adjoints spéciaux, étant précisé que le premier et le deuxième adjoint exercent, en sus de leurs délégations de fonction et de signature, les délégations afférentes aux quartiers de Raphèle-Pont-de-Crau et d'Arles-agglomération.

(89) Au final, le nombre d'adjoints créés et autorisés à percevoir une indemnité de fonction à ce titre, s'est établi à 18.

(90) L'article L. 2122-3 du CGCT édicte pourtant précisément les conditions dans lesquelles peuvent être créés des postes d'adjoints spéciaux, à savoir « *lorsqu'un obstacle quelconque, ou l'éloignement, rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de communes* ».

(91) Ces dispositions ont été précisées par le ministre de l'intérieur, d'une part, dans une réponse à une question écrite (n° 20717) publiée le 8 décembre 2005, d'autre part, dans une circulaire du 13 mars 2014¹⁹.

(92) Au regard de ces différents éléments, force est de constater que les conditions requises pour créer des postes d'adjoints spéciaux, à savoir un isolement très important et prolongé d'une partie du territoire, strictement lues par la jurisprudence administrative, ne sont pas réunies pour la commune d'Arles.

(93) Par ces créations de postes d'adjoints spéciaux, la commune a donc détourné l'esprit de l'article L. 2122-3 du CGCT pour dépasser le nombre maximal de postes d'adjoints au maire qui lui était imposé.

¹⁹ La circulaire précise en outre explicitement qu'« il convient de compter les adjoints spéciaux dans le maximum de 30 % d'adjoints au sein du conseil municipal prévu à l'article L. 2122-2 du CGCT ».

(94) M. Schiavetti a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la prochaine mandature appliquera la circulaire qui sera prise par le Ministère de l'Intérieur pour les élections et le mandat des conseillers municipaux 2020* ».

(95) À cet égard, la circulaire du ministre de la cohésion des territoires du 17 mars 2020 relative, notamment, à l'élection des exécutifs des communes et au fonctionnement de leurs organes délibérants, reprend, s'agissant spécifiquement de la création de postes d'adjoints spéciaux, les termes de la précédente circulaire précitée du 13 mars 2014. Les dispositions en la matière demeurent donc inchangées par rapport à la précédente mandature (2014 – 2020).

4.1.4 Les majorations des indemnités de fonction

(96) Le code général des collectivités territoriales (articles L. 2123-24-II et L. 2123-24-1-III) dispose que les indemnités versées aux adjoints et aux conseillers municipaux ne peuvent dépasser le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints.

(97) Le calcul du montant de l'enveloppe indemnitaire s'effectue sans tenir compte des majorations qui peuvent être votées dans certaines communes en raison des certaines caractéristiques particulières, en application de l'article L. 2123-22 du même code. Deux types de majorations sont ainsi appliqués aux indemnités des maires et adjoints : la première (de 20 %) au titre de commune chef-lieu d'arrondissement, la seconde (de 25 %) au titre de commune classée station de tourisme²⁰.

(98) À Arles, les 18 adjoints au maire, y compris les adjoints spéciaux, et les adjoints en charge d'un quartier, bénéficient de ce régime de majoration.

4.1.4.1 L'absence de vote distinct sur les majorations d'indemnités

(99) Ainsi que l'a rappelé la cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt en date du 30 mars 2017 (n° 16NC00865), les majorations d'indemnités de fonction doivent faire l'objet d'un vote distinct de celui fixant le montant initial desdites indemnités.

(100) Ainsi, dans un premier temps, le conseil municipal doit voter le montant global des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il peut se prononcer sur les majorations, sur la base des indemnités votées précédemment, les deux décisions pouvant intervenir au cours de la même séance.

(101) Or, à Arles, la détermination des indemnités de fonction perçues par les élus entre avril 2014 et début 2020, résultait, à tort, d'un unique vote validant à la fois les pourcentages appliqués à l'indice de référence pour chaque élu et les majorations appliquées aux indemnités accordées au maire et à ses adjoints.

(102) M. Schiavetti a précisé à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *cette remarque justifiée sera prise en compte lors du prochain vote qui suivra les élections municipales* ».

²⁰ Le classement « station de tourisme » a été obtenu le 10 décembre 2012 par décret du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Il est valable jusqu'en 2024.

4.1.4.2 Une enveloppe globalement respectée mais prévoyant des majorations irrégulières pour les postes d'adjoints spéciaux

(103) Les montants totaux des indemnités de fonction versées aux élus arlésiens entre 2012 et 2017 figurent dans le tableau n° 12 ci-dessous :

Tableau n° 12 : Montants des indemnités versées aux élus entre 2012 et 2017

<i>en K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016 *	2017 **
Montant	243	241	358	357	359	364

Source : Comptes administratifs

*Augmentation valeur du point au 01/07/2016 : + 0,6 %

**Augmentation valeur du point au 01/02/2017 : + 0,6 %

(104) En 2018, le montant maximal de l'enveloppe, hors majorations, tel que calculé en application des articles L. 2123-24 (II) et L. 2123-24-1-III du CGCT²¹, mais en retenant le nombre de 18 adjoints, s'élevait à 419 K€, comme indiqué dans le tableau n° 13 ci-dessous.

Tableau n° 13 : Détermination de l'enveloppe maximale au titre de 2018

<i>Valeur du point au 01/02/2017 : IB 1022 en €</i>	Montant de l'enveloppe annuelle
Indemnité mensuelle du maire : 110% de 3 870,66 €	4 258
Indemnités des adjoints : 44 % IB de 3 870,66 € soit 1 703,09€ *18	30 656
Total mensuel	34 913
Total annuel	418 960

Source : CRC

²¹ Soit indemnités de fonction maximales du maire et des adjoints, hors majoration.

(105) Le mode de calcul des indemnités de fonction effectivement versées aux élus arlésiens en 2018 figure dans le tableau n° 14 ci-dessous :

Tableau n° 14 : Indemnités de fonction versées aux élus arlésiens en 2018

IB 1015 valeur 01/02/2017 soit 3847,22 en €	Pourcentage IB 1015	Montant brut mensuel	Montant brut des majorations	Total brut mensuel
Maire	75%	2 885	1 298	4 184
Adjointes	20,04%	771	347	20 120
<i>Montant annuel maire - adjoints</i>		<i>291 650</i>		
	Base			
Conseillers délégués	9,67% indemnité du maire hors majoration	279	0	4 464
Conseillers sans délégation	150 €	150	0	1 500
<i>Montants annuels conseillers</i>		<i>71 572</i>		
Montant total des indemnités servies aux élus arlésiens		363 222		

Source : CRC d'après délibération n° 2014-479 du 23 avril 2014

(106) Bien que les indemnités du maire soient fixées automatiquement au taux plafond, sans besoin de délibération, le conseil municipal peut²², sur demande du maire, les fixer à un montant inférieur. Il en est de même pour les indemnités des adjoints.

(107) De ce fait, à Arles, l'indemnité du maire était servie au taux de 75 % de l'IB 1 015 (au lieu de 110 %), celles des adjoints étaient versées à hauteur de 20,04 % (au lieu des 44 % mentionnés par l'article L. 2123-24 du CGCT).

(108) La minoration des indemnités du maire et des adjoints permet aux conseillers, en principe titulaires d'une délégation, de bénéficier²³ d'une indemnité arrêtée à 9,67 % de celle du maire (4 464 € / an brut), et à ceux sans délégation de percevoir une indemnité de 1 800 € / an brut. Au final, tous les membres du conseil municipal d'Arles perçoivent ainsi une indemnité de fonction.

(109) Par ailleurs, entre 2015 et 2018, les indemnités versées aux trois adjoints spéciaux susmentionnés ont entraîné une dépense irrégulière pour la commune d'Arles de plus de 160 K€ (sous réserve, le cas échéant, du montant des indemnités qu'ils auraient pu percevoir par ailleurs en qualité de conseillers municipaux), dépense qui n'a toutefois pas entraîné de dépassement des limites de l'enveloppe indemnitaire à laquelle pouvait prétendre cette collectivité.

²² Article L 2123-23 dernier alinéa du CGCT : « Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire. »

²³ En application des articles L. 2123-24-1-II et III du CGCT.

4.2 Les membres du cabinet du maire d'Arles

(110) Le statut et les conditions de rémunération des collaborateurs de cabinet sont définis par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant diverses dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié, relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

(111) En application des dispositions de ce décret, la commune a créé trois emplois de collaborateurs de cabinet, par délibération n° 2001-252 du 25 juin 2001.

(112) Hormis le contrat signé en février 2013 avec l'un d'eux, qui mentionnait les fonctions qui lui étaient confiées, aucun des autres contrats de recrutement n'apporte ce niveau de précisions. Ils se bornent, en effet, à mentionner la qualité de collaborateur de cabinet, sans définition des fonctions exercées.

(113) Ces décisions de nomination contreviennent donc aux dispositions de l'article 5 du décret du 16 décembre 1987 susvisé. La cour administrative d'appel de Lyon (arrêt du 19 juin 2007, département de l'Isère n° 07LY00510) a confirmé, en effet, que les contrats ou les arrêtés de recrutement de tels agents ne précisant pas les fonctions confiées aux intéressés méconnaissaient ces dispositions.

(114) Dans ces conditions, la chambre invite la commune à régulariser cette situation.

(115) M. Schiavetti a indiqué à la chambre, en réponse à ses observations provisoires, que la commune « *précisera les fonctions dans le contrat des prochains emplois de cabinet* ».

(116) S'agissant, par ailleurs, de la rémunération des collaborateurs de cabinet, l'article 7 du décret précité du 16 décembre 1987 autorise le versement à leur profit d'un régime indemnitaire (primes), dès lors que ces indemnités sont prévues par le contrat de travail.

(117) L'avenant au contrat de M. JCM, daté du 29 décembre 2011, mentionne que l'intéressé « *percevra la rémunération correspondant à l'indice brut 907 et à l'indice majoré 739 du grade de COLLABORATEUR DE CABINET, augmentée de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et de la prime annuelle de fin d'année* ».

(118) Or, ce dernier a perçu un régime indemnitaire mensuel de 2 380 € pendant toute la durée de son contrat, soit de janvier 2012 à mars 2014. Les indemnités autres que celles mentionnées au contrat (indemnité de résidence et supplément familial de traitement) ont donc été versées irrégulièrement par la commune.

(119) En outre, selon les dispositions de l'article 9 du décret susvisé de 1987, les collaborateurs de cabinet ne peuvent percevoir aucune rémunération accessoire en dehors des indemnités prévues à l'article 7 dudit décret. Il en ressort que la prime de fin d'année, qui ne fait pas partie du régime indemnitaire, ne peut leur être attribuée.

4.3 La gestion des ressources humaines

4.3.1 Le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social)

(120) La commune d'Arles a produit le rapport prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, au titre des exercices 2013, 2015 et 2017.

(121) Ces bilans sociaux qui se composent, notamment, des éléments requis par l'article 33 susvisé, ont été présentés au comité technique à l'occasion de ses réunions en date des 19 novembre 2014, 16 novembre 2016 et 28 septembre 2018. La commune se conforme donc aux dispositions législatives précitées.

4.3.2 Les effectifs

⇒ Le nombre de postes

(122) A partir des annexes C1.1 des comptes administratifs, la chambre a procédé à l'analyse de l'évolution des postes budgétaires permanents en équivalents temps pleins (ETP) de la commune d'Arles, entre 2012 et 2018.

(123) Il en ressort une relative concordance entre le nombre de postes budgétaires et le nombre de postes pourvus, même si les premiers sont exprimés en ETP et les seconds en ETPT.

(124) Au cours de la période sous revue, les emplois permanents (postes pourvus) représentaient entre 87 % et 92 % (89 % en 2018) du total.

(125) Entre 2012 et 2018, 104 postes budgétaires permanents ont été supprimés par la commune, dont 84 liés à la collecte et au traitement des ordures ménagères, compétence transférée le 1^{er} janvier 2017, à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette.

(126) Sur cette même période, le nombre de postes pourvus a diminué de 114 (ETPT), soit près de 9 %. La décroissance constatée porte essentiellement sur les effectifs permanents, qui ont baissé de 10,5 %, soit 124 postes. À l'inverse, les effectifs non permanents ont progressé de 9 postes (+ 7,8 %) sur la période.

(127) Avant le transfert de la compétence précitée à la CA-ACCM, à savoir entre 2012 et 2016, le nombre de postes pourvus par des emplois permanents et non-permanents avait baissé de 0,5 % (de 1 302 à 1 295) quand, sur la même période, au niveau national, les effectifs des communes de la même strate (de 50 000 à 79 999 habitants) diminuaient de 2,2 %²⁴.

(128) Selon la réponse de M. Schiavetti aux observations provisoires de la chambre, une baisse de 4,2% est à noter, sur cette même période, s'agissant des seuls emplois permanents.

²⁴ Cf. Bulletin d'information statistique de la DGCL décembre 2018 et les collectivités locales en chiffre 2013 DGCL.

⇒ **La structure par filière**

(129) À partir des mêmes annexes C1.1, la chambre a également procédé à l'analyse de poids respectif de chacune des filières présentes dans la commune, d'une part au 31 décembre 2016 et, d'autre part au 31 décembre 2018, par comparaison à la moyenne nationale (ensemble des communes) de 2016.

(130) Il en ressort :

- qu'en 2016, les effectifs de la filière technique paraissaient surdimensionnés comparés à la moyenne nationale (+ 16 %). Le transfert des agents affectés au traitement des ordures ménagères, au 1^{er} janvier 2017, a néanmoins permis de faire baisser de 5 % la part de cette filière dans les effectifs totaux ;
- que la filière « sociale et médico-sociale » est sous-représentée par rapport à la moyenne nationale, la commune n'exerçant pas la compétence « petite enfance », confiée au centre communal d'action sociale (CCAS) ;
- que la filière « animation » est sous-dimensionnée par rapport à la moyenne nationale compte tenu du recours aux associations pour assurer les activités périscolaires ;
- que la filière administrative regroupait près de 21 % des effectifs, à l'identique de la moyenne nationale. Cette filière a néanmoins vu ses effectifs diminuer de 15 emplois permanents (dont 3 convertis en emplois fonctionnels de directeurs généraux adjoints des services), entre 2012 et 2018 ;
- que près de 17 postes ont été créés, entre 2012 et 2018, au profit de la police municipale, permettant ainsi à la commune de mettre en œuvre son plan de mandature consacré à la sécurité (+ 9 agents entre 2016 et 2018) ;
- que les effectifs de la filière culturelle, ont progressé de 11 agents durant cette même période.

(131) M. Schiavetti a précisé à ce propos, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la surreprésentation des effectifs de la filière technique est liée à la superficie importante de la commune, qui rend nécessaire l'accomplissement de missions de service public dans des hameaux éloignés de la ville d'Arles (entretien de la voirie, des espaces verts et des bâtiments publics).

(132) Cette superficie implique également un nombre élevé de bâtiments communaux à maintenir et à entretenir (bâtiments scolaires, sportifs, culturels, administratifs...), une longueur de voirie importante (environ 800 kilomètres), ainsi que des réseaux et équipements très variés (hydro-curage, pluvial, signalisation verticale et horizontale, etc.). Il indique, en outre, s'agissant de la progression des effectifs de la filière culturelle, qu'elle reflète la croissance de l'activité culturelle et touristique de la ville d'Arles.

⇒ Le taux d'administration (nombre d'agents rapporté à la population)

(133) Le taux d'administration de la commune d'Arles, s'établissait en 2016 à 22,3 agents²⁵ pour 1 000 habitants. Il était supérieur de 1,3 points à celui constaté dans les communes de la même strate (50 000 à 100 000 habitants), à savoir 21 agents pour 1 000 habitants (au 31 décembre 2016²⁶).

(134) M. Schiavetti a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que, selon lui, cette situation s'explique, d'une part, par la structure spécifique de la commune décrite ci-dessus (superficie importante, présence de six hameaux éloignés du centre etc.) et, d'autre part, par le fait que cette collectivité « assure en régie directe la totalité des actions aux usagers », puisqu' « aucune mission de service public n'est déléguée ».

4.3.3 Les charges de personnel

(135) On relève qu'entre 2012 et 2016, donc avant le transfert à la communauté d'agglomération ACCM des 84 agents en charge de la collecte et du traitement des ordures ménagères, les charges totales de personnel avaient progressé de 4,53 %, soit près de deux fois moins vite que celles de l'ensemble des communes françaises, qui ont cru de 8,24 %²⁷.

(136) Entre 2012 et 2018, les charges totales de personnel ont diminué de 1 % (de 0,2 % en variation annuelle moyenne).

(137) La diminution de ces charges découle directement d'une baisse du montant de la rémunération indiciaire globale versée au personnel titulaire, puisqu'entre 2012 et 2018, elle a connu une diminution de 1,71 % (soit -0,3 % en variation moyenne annuelle), en dépit de l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions ayant eu un impact à la hausse : protocole Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR), revalorisation du point d'indice en juillet 2016 (+ 0,6 %) et en février 2017 (+ 0,6 %), réforme des cadres d'emploi des ingénieurs territoriaux et des cadres de santé paramédicaux, notamment.

(138) La diminution constatée est liée à la baisse précitée des effectifs municipaux d'agents titulaires, elle-même imputable au transfert de la compétence déchets ménagers.

(139) Le rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT), établi préalablement au transfert à la communauté d'agglomération ACCM du service municipal chargé des ordures ménagères, et communiqué à la commune le 28 septembre 2017, précise que le montant des charges de personnel du service transféré a été fixé à 3,99 M€, conformément au montant arrêté au compte administratif 2016 de la commune d'Arles.

(140) Or, les dépenses totales de personnel de la commune n'ont diminué que de 2 M€ entre 2016 et 2017.

²⁵ Soit : (1 197 ETPT au 31 décembre 2016 / 53 629 habitants en 2016) *1 000.

²⁶ Cf. les collectivités locales en chiffre 2018 page 86.

²⁷ Cf. les collectivités locales en chiffres 2018 page 121.

(141) La différence s'explique par le fait que l'application du protocole PPCR, les deux revalorisations successives du point d'indice précitées, ainsi que le glissement vieillesse technicité (GVT), ont consommé une partie substantielle des crédits libérés par le transfert des agents affectés à la collecte et au traitement des ordures ménagères.

(142) Par ailleurs, les indemnités versées aux agents titulaires ont fortement progressé entre 2012 et 2018 (+ 11,30 %, soit 670 K€). Le montant moyen versé par ETPT (agents titulaires) a fortement progressé (+ 22 %) entre 2012 et 2018. Il s'établissait à 5 322 € en 2012 et à 6 492 € en 2018.

(143) La structure du régime indemnitaire présente, à première vue, un profil de progression atypique : après avoir fortement diminué en 2013 et 2014 (soit - 1,7 M€ en 2013 et - 1,4 M€ en 2014), une augmentation particulièrement sensible est relevée à compter de 2015, de près de 2 M€. La collectivité a toutefois indiqué qu'il s'agissait d'une erreur d'imputation, les crédits relatifs aux indemnités ayant été imputés à tort sur l'article budgétaire 64111 (rémunération principale des titulaires) au lieu de l'article 64118 (indemnités des titulaires).

(144) Le tableau n° 15 ci-dessous présente, par ailleurs, l'évolution, entre 2012 et 2017, de la part des charges de personnel dans les charges courantes de fonctionnement.

Tableau n° 15 : Évolution de la part des charges de personnel dans les charges courantes de fonctionnement entre 2012 et 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Commune d'Arles	55,94 %	57,03 %	57,25 %	58,08 %	58,05 %	60,90 %
Moyenne de la strate démographique	58,62 %	58,63 %	59,19 %	59,19 %	56,23 %	58,35 %

Source : Fiches AE2F DGFIP

(145) Ainsi, en 2017, à Arles, les dépenses de personnel représentaient 61 % des charges courantes de fonctionnement. Ce taux s'établissait à 58,4 % (en moyenne nationale) dans les communes appartenant à la même strate.

(146) Néanmoins, la progression sensible de ce ratio constatée entre 2016 et 2017 (+ 3 %) résulte d'une forte baisse, en 2017, des charges courantes de fonctionnement, ayant eu pour conséquence de faire augmenter mécaniquement la part des charges de personnel.

(147) Cette même année, le ratio des charges de personnel par habitant s'élevait à 939 € à Arles. Il était supérieur de 100 € à la moyenne des communes de la même strate.

(148) Comme indiqué ci-avant à propos du taux d'administration, la superficie très importante de la commune (759 Km², soit 7 fois la superficie de Paris), pourrait expliquer, pour partie, ce différentiel.

4.3.4 Les emplois fonctionnels

(149) Les emplois fonctionnels sont définis à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(150) Au 1^{er} janvier 2019, la commune d'Arles comptait, outre un directeur général des services et un directeur général des services techniques, trois directeurs généraux adjoints (DGA). En procédant à l'analyse de la situation de ces derniers, la chambre a constaté plusieurs irrégularités concernant celle de Mme CR, qui occupe un emploi de DGA à 70 %, depuis le 1^{er} janvier 2017.

(151) Antérieurement, l'intéressée détenait le grade d'attachée territoriale (indice majoré 431) à la direction de la vie sociale. Elle percevait, outre une NBI de 25 points, un régime indemnitaire composé d'une indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP), d'une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et d'indemnités pour astreintes.

(152) Au 1^{er} janvier 2017, Mme CR a été détachée dans l'emploi fonctionnel de DGA (commune de 40 000 à 150 000 habitants), au 1^{er} échelon (indice majoré 543), en application d'un arrêté du 9 janvier 2017.

(153) Aucune délibération n'a pourtant été prise pour créer cet emploi de DGA, comme l'a confirmé la commune dans un courriel daté du 22 mars 2019. La nomination de Mme CR revêtait, de ce fait, un caractère irrégulier. La commune a cependant procédé à la création de cet emploi de DGA, par délibération n° 2019-0068 du 27 mars 2019, au cours du contrôle opéré par la chambre.

(154) Dans le cadre de son détachement sur cet emploi, Mme CR a conservé le régime indemnitaire dont elle bénéficiait dans son grade d'origine (IEMP, IAT et astreintes), et s'est vue attribuer 35 points de NBI.

(155) Elle a perçu, en sus, entre janvier 2017 et décembre 2018, la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction, soit un montant de 10 076 € sur cette période.

(156) Or, le décret du 6 mai 1988²⁸ réserve l'attribution de cette prime de responsabilité au seul directeur général des services.

(157) Son versement est toutefois interrompu en cas d'indisponibilité momentanée du directeur général des services et la prime peut, en ce cas, être versée au directeur général adjoint assurant l'intérim du DGS. Il ressort néanmoins de l'instruction que le directeur général des services actuel, a perçu la prime de responsabilité, sans interruption, depuis sa prise de fonction en 2012.

(158) Le versement de cette prime au bénéfice de Mme CR en 2017 et 2018 s'avère donc irrégulier et injustifié.

²⁸ Décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

4.3.5 La gestion des carrières

4.3.5.1 Les avancements de grades

(159) Conformément à l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les communes doivent définir des taux pour l'avancement de grade de leurs agents, appelés également ratios promus / promouvables (ou « taux propre »).

(160) Un tel ratio doit être fixé pour chaque grade d'avancement pour les trois catégories (A, B et C)²⁹. Il correspond au rapport entre le nombre maximum d'agents qui pourront être promus au regard du nombre d'agents qui remplissent les conditions statutaires requises (ancienneté de services effectifs, classement à un échelon minimum, examen professionnel, etc.).

(161) C'est ainsi que la délibération n° 2010-307 du 27 octobre 2010 portant sur la détermination des taux de promotion pour les avancements de grades des catégories A, B et C, établissait les taux de promotion suivants, appliqués notamment entre 2012 et 2016 :

Tableau n° 16 : Taux de promotions appliqués entre 2012 et 2016

Catégorie	Grade d'avancement	Taux de promotion
C	Pour un avancement de grade de l'échelle 3 à un grade de l'échelle 4 (avec conditions d'examen)	100 % des promouvables
C	Pour un avancement de grade de l'échelle 3 à un grade de l'échelle 4 (sans conditions d'examen)	33 % des promouvables
C	Pour un avancement de grade de l'échelle 4 à un grade de l'échelle 5 (sans conditions d'examen)	33 % des promouvables
C	Pour un avancement de grade de l'échelle 5 à un grade de l'échelle 6 (sans conditions d'examen)	33 % des promouvables
A et B	<u>Quel que soit le grade</u> : réussite à un examen	100 % des lauréats
A et B	<u>Quel que soit le grade</u> : avancement à l'ancienneté	33 % des promouvables

Source : délibération n° 2010-307 du 27 octobre 2010

(162) En outre, la délibération n° 2012-284 du 26 septembre 2012 déterminant les taux de promotion pour l'avancement à l'échelon spécial des grades de l'échelle 6 (catégorie C) ne relevant pas de la filière technique, établissait un taux de promotion de 100 %.

(163) La délibération n° 2016-0413 du 14 décembre 2016 a abrogé les taux susvisés. Elle retient, à partir du 1^{er} janvier 2017, « un taux de promotion de 100 % de l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour un avancement de grade de catégorie A, B et C, sous réserve de la limite fixée par le statut particulier de chaque cadre d'emplois ».

²⁹ Catégorie A : personnels d'encadrement, catégorie B : personnels d'application, catégorie C : personnels d'exécution.

(164) En application de ces délibérations, entre 2012 et 2017, 1 109 fonctionnaires de la commune d'Arles ont bénéficié d'un avancement de grade, selon la répartition annuelle suivante :

Tableau n° 17 : Nombre de promotions de grades annuelles entre 2012 et 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<i>Nombre de promotions</i>	157	182	263	91	101	315	1 109

Source : Commune d'Arles

(165) La commune ayant fourni le nombre d'agents promouvables et le nombre d'agents effectivement promus, chaque année, entre 2012 et 2017, par catégorie, il s'avère possible d'en déduire les taux de promotion effectivement appliqués par la collectivité.

Les taux « globaux » (toutes catégories confondues) étaient les suivants :

Tableau n° 18 : « Taux propre généraux » appliqués entre 2012 et 2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
61 %	84 %	74 %	51 %	70 %	88 %

Source : Commune d'Arles

(166) Dans le détail, par catégorie (A, B et C), ces taux varient de 25 % à 79 % pour les agents de catégorie A et de 0 % à 61 % pour les agents de catégorie B.

(167) S'agissant des agents de catégorie C, qui cumulent plus de 92 % des promotions prononcées sur la période précitée (1025 promotions sur un total de 1 109), leur taux varie de 57 % à 96 %. Or, ces ratios sont nettement supérieurs à ceux appliqués aux agents des fonctions publiques de l'État et hospitalière (variant de 5% à 15,5% d'une administration à l'autre).

(168) Il convient également de souligner, s'agissant en particulier de la catégorie C, que le nombre d'agents promouvables, et donc le nombre d'agents promus, a significativement augmenté en 2017 par rapport aux deux années précédentes, pour atteindre, cette année-là, 96 %. Ce taux particulièrement élevé s'explique par la conjonction de deux évolutions.

(169) D'une part, dans le cadre du protocole PPCR, le décret n° 2017-715 du 2 mai 2017 a modifié le décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale, en supprimant à compter du 5 mai 2017, l'obligation de respecter une proportion entre le nombre d'avancements pouvant être prononcés suite à un examen professionnel et ceux prononcés au choix. Auparavant, une nomination par examen professionnel permettait au maximum deux nominations sans examen professionnel.

(170) D'autre part, à cause du taux de promotion de 100% fixé par la délibération susvisée du 14 décembre 2016.

(171) La chambre rappelle qu'un « taux propre » de 100 % permet de nommer sans restriction tous les agents au grade supérieur, dès lors qu'ils remplissent les conditions statutaires.

(172) Cette pratique prive le maire et le personnel d'encadrement d'un outil managérial efficace, puisqu'elle permet de prononcer des promotions de grade sans lien avec la valeur professionnelle des agents concernés. Une telle pratique a, en outre, potentiellement, un effet inflationniste sur la masse salariale.

(173) Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la commune de fixer, par délibération, un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement. Ces taux devront être déterminés en conciliant, d'une part, la reconnaissance de la valeur professionnelle des agents et, d'autre part, la capacité de la commune à affecter les agents promus sur un poste correspondant à leur nouveau grade.

Recommandation n° 1 : Fixer un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement.

(174) M. Schiavetti a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'un projet de délibération sera étudié avec les partenaires sociaux afin de fixer, pour chaque grade d'avancement, le taux de promotion qui pourra être prononcé lors des futures réunions des commissions administratives paritaires.

4.3.5.2 Les avancement d'échelons

(175) Ce dispositif est régi par l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(176) Avant le 1^{er} janvier 2017, les statuts particuliers des différents cadres d'emplois déterminaient une durée minimale et une durée maximale à passer dans chaque échelon avant d'accéder à l'échelon supérieur. L'avancement à la durée minimum devait donc dépendre de la valeur professionnelle de l'agent, sachant que la collectivité disposait aussi de la possibilité d'utiliser le système dit de « l'avancement intermédiaire », admis par le Conseil d'État.

(177) Ainsi, entre 2012 et 2016, 1 986 agents municipaux ont bénéficié d'un avancement d'échelon (sachant que, compte tenu de la durée de la période en question, un même agent a pu obtenir plusieurs avancements d'échelons, qui plus est en bénéficiant d'avancements à la durée minimale). Parmi eux, 1 889 agents, soit 95 %, ont obtenu un avancement d'échelon à la durée minimum, 51 agents, soit 2,6 %, ont obtenu un avancement d'échelon à la durée intermédiaire, et 46 agents, soit 2,3 %, ont obtenu un avancement d'échelon à la durée maximum.

(178) Le fait d'avoir accordé, chaque année, un avancement d'échelon à la durée minimum à plus de 9 agents sur 10 pouvant y prétendre constitue indéniablement une pratique très favorable aux intérêts des agents concernés.

(179) Sur ce point également, la commune s'est privée d'un outil de management, en déconnectant la durée passée dans chaque échelon de la manière de servir de l'agent.

(180) Cette pratique n'était d'ailleurs guère conforme aux dispositions susvisées de l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984, en vigueur sur la période considérée, selon lesquelles l'avancement d'échelon devait être fonction de la valeur professionnelle des fonctionnaires.

(181) Elle n'était pas neutre financièrement car l'échelon détenu par l'agent détermine sa rémunération et, le cas échéant, constitue une condition préalable à l'obtention d'une promotion à un grade ou à un cadre d'emploi supérieur.

(182) M. Schiavetti, sans démentir l'analyse susvisée de la chambre, a précisé, en réponse à ses observations provisoires, que « *la ville, après avis des responsables de service, privilégiait l'avancement au minimum afin de garantir une évolution de carrière aux agents municipaux.* ».

(183) Les durées maximales et minimales ont été supprimées et remplacées, à compter du 1^{er} janvier 2017, par une durée unique d'avancement, en fonction de la seule ancienneté.

4.3.6 Le temps de travail

(184) Le temps de travail des agents communaux est notamment régi par les dispositions combinées de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par 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, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 susmentionné.

(185) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, fixant les modalités d'instauration de la journée de solidarité travaillée dans la fonction publique, la durée légale annuelle du travail est fixée à 1 607 heures.

4.3.6.1 Le non-respect de la durée légale annuelle du temps de travail

(186) Au sein de la commune d'Arles, l'organisation du temps de travail est régie par la délibération n° 2003-132 du 24 avril 2003, qui n'a fait l'objet d'aucune mise à jour depuis cette date. Était annexé à cette délibération, un « règlement relatif au dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail pour la mairie d'Arles ».

(187) Ce règlement a depuis évolué, sans toutefois que l'assemblée délibérante ne se soit prononcée sur les évolutions en question, pourtant substantielles. Le règlement applicable depuis 2016, désormais dénommé « Guide du temps de travail Mairie d'Arles et CCAS », organisé en plusieurs fiches thématiques, rappelle le principe d'une durée légale annuelle de temps de travail à 1 600 heures (au lieu des 1 607 heures comprenant la journée de solidarité³⁰, représentant la durée légale).

³⁰ La délibération n° 2004-854 du 22 décembre 2004, relative à la définition de la journée de solidarité, se borne à fixer la journée de solidarité au 7 février 2005, sans modifier la durée du temps de travail des agents municipaux, en l'augmentant de 7 heures, chaque année, pour la porter à 1 607 heures, durée légale actuelle. La commune a précisé qu'aucune modification de cette délibération n'a été réalisée et qu'une note datée du 31 décembre 2004 fixe la journée de solidarité au 7 février, sans mention de l'année. Cette note précise que « *la traduction technique passe par la diminution d'un jour sur les droits à congés* ».

(188) En tout état de cause, au terme de l'analyse de ce document réalisée par la chambre, cette dernière estime que, depuis 2016, la durée annuelle de travail effectif des agents municipaux assujettis au cycle de travail « de référence »³¹ ne s'établit en réalité qu'à 1 500 heures, soit 107 heures de moins que la durée légale (sans tenir compte, encore, des deux jours de fractionnement accordés à tous les agents).

(189) Dans la mesure où, selon la commune, 408 agents bénéficiaient au 1^{er} janvier 2019 du régime de travail « de référence », l'absence de service fait, représente théoriquement 27 ETPT³² en équivalent annuel, soit près de 930 K€³³ par an.

(190) Ce décompte n'intègre pas les agents relevant d'un autre cycle horaire, mais concernés par la même problématique.

(191) Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune d'établir un nouveau règlement respectant la durée légale du travail et de le faire approuver par l'assemblée délibérante, seule compétente en la matière.

(192) À cette occasion, la commune devra, notamment instaurer la journée de solidarité, cesser de comptabiliser une partie de la pause déjeuner dans le temps effectif de travail et supprimer les « jours de repos » accordés à l'ensemble des agents, pour les substituer, le cas échéant, par des jours d'ARTT destinés à compenser un dépassement de la durée légale du travail.

(193) Une amélioration de la lisibilité du guide relatif au temps de travail serait également la bienvenue, le document actuellement en vigueur s'avérant particulièrement complexe à décrypter. À cette fin, la création d'un cycle unique de travail applicable aux agents ne supportant aucune sujétion (en lieu et place des 4 actuellement en vigueur) constituerait une piste opérationnelle intéressante à explorer.

Recommandation n° 2 : Faire valider par l'assemblée délibérante un nouveau règlement relatif au temps de travail des agents municipaux respectant la durée légale annuelle de 1 607 heures.

(194) Dans sa réponse susvisée, M. Schiavetti a indiqué que « *pour davantage de lisibilité, un Guide du temps de travail révisé sera établi et présenté à l'Assemblée délibérante* ». Il précise que ce guide fixera la durée annuelle du temps de travail des agents municipaux à 1 607 heures.

4.3.6.2 L'absentéisme des agents municipaux

(195) Le tableau n° 19 ci-dessous expose le nombre total de jours d'absence des agents municipaux de la commune d'Arles au titre de motifs médicaux (congés de maladie ordinaire, congés de longue et de grave maladie, congés de longue durée, accidents du travail) et d'accueil d'un enfant (maternité / paternité / adoption), entre 2012 et 2017.

³¹ Cycle de travail « de référence » : cycle hebdomadaire de 39 heures/semaine + 15 ARTT + 8,5 jours de repos.

³² (107 heures par an X 408 agents) / 1 607 heures.

³³ Sur la base du coût moyen chargé d'un emploi permanent en 2018 : 34 351 € selon la collectivité.

Tableau n° 19 : Évolution du nombre de jours d'absence (motifs médicaux et accueil d'un enfant) entre 2012 et 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2012 – 2017
TOTAL	42 446	37 628	39 078	37 572	42 840	40 424	- 4,8 %

Source : Collectivité

(196) Entre 2012 et 2017, le nombre total de jours d'absence liés aux motifs précités a donc diminué de 4,8 %, alors même que le nombre de postes pourvus baissait, quant à lui, de 9 % (entre 2012 et 2018).

(197) Le tableau n° 20 ci-dessous présente, quant à lui, le taux d'absentéisme (motifs médicaux et accueil d'un enfant) des agents de la commune d'Arles, entre 2015 et 2017, en distinguant les taux imputables aux agents titulaires et ceux imputables aux agents non titulaires.

Tableau n° 20 : Taux d'absentéisme (motifs médicaux et accueil d'un enfant), par année

	2015			2016			2017		
	Tit.	NonTit.	Total	Tit.	NonTit.	Total	Tit.	NonTit.	Total
Taux global d'absentéisme	15,1 %	9,4 %	14,9 %	17,2 %	14,8 %	17,2 %	17,5 %	8,2 %	17,1 %

Tit : titulaires ; Non Tit : non titulaires

Source : commune d'Arles

(198) Ainsi, le taux d'absentéisme³⁴ des seuls agents titulaires a progressé entre 2015 et 2017 (15,1 % en 2015, 17,2 % en 2016 et 17,5 % en 2017). Celui des agents non titulaires était de 9,4 % en 2015, soit très inférieur à celui des titulaires. Il a néanmoins connu un pic en 2016 (14,8 %), pour redescendre à 8,2 % en 2017.

(199) Le taux d'absentéisme « global » (titulaires + non titulaires) s'est établi à plus de 17 % en 2016 et 2017. Il est très nettement supérieur (de sept points et demi) à celui relatif à l'ensemble des collectivités territoriales, qui était estimé à 9,5 % en 2016 selon le panorama SOFAXIS³⁵.

(200) Le nombre moyen de jours d'absence par ETPT liés aux motifs médicaux et d'accueil d'un enfant, s'établissait à 33 jours en 2015, 38 jours en 2016 et 37 jours en 2017. Cela revient à considérer que cette dernière année, chaque ETPT a été absent en moyenne pendant près de 7 semaines et demi au titre desdits motifs.

³⁴ Nombre total de jours d'absence liés aux motifs précités divisé par le nombre total de jours ouvrables procurés sur l'année par l'ensemble des ETPT (NB ETPT X 219,5).

³⁵ Panorama 2017 des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales.

(201) En 2017, les 40 424 jours, soit 282 968 heures (base de 7 heures par jour travaillé) perdues pour ces motifs, ont représenté 176 ETPT (282 968 /1607 heures), soit une masse salariale de 6 M€³⁶. Le simple fait d'atteindre le taux moyen d'absentéisme (motifs médicaux et d'accueil d'un enfant) estimé pour l'ensemble des collectivités territoriales en 2016, à savoir 9,5 % selon SOFAXIS, pourrait en théorie permettre à la collectivité de diminuer de 77 ETPT ses effectifs, soit une économie potentielle sur sa masse salariale de l'ordre de 2,6 M€.

(202) Par ailleurs, le taux d'absentéisme global (titulaires + non titulaires) lié aux seuls congés de maladie ordinaire (CMO) s'est établi à 8,8 % en 2015, à 10,8 % en 2016 et à 10,6 % en 2017.

(203) Il représentait plus du double de celui constaté pour l'ensemble des collectivités territoriales, qui était de 4,4 % en 2016 (selon le même panorama SOFAXIS).

(204) Le nombre de jours d'absence liés aux seuls CMO a augmenté de 13,5 % entre 2015 et 2017, alors même qu'au 1^{er} janvier 2017, 84 agents chargés de la collecte et du traitement des déchets ménagers, les plus exposés aux arrêts pour maladies et accidents du travail, ont été transférés à la communauté d'agglomération d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette.

(205) Le nombre moyen de jours d'absence par ETPT liés aux seuls CMO s'est établi, quant à lui, à 19 en 2015, à 24 en 2016 et à 23 en 2017 (près de cinq semaines en moyenne par an ces deux dernières années).

(206) En 2017, les 25 021 jours relevant des seuls CMO, soit 175 147 heures (base de 7 heures par jour travaillé), ont représenté 109 ETPT (175 147 /1607 heures), donc une masse salariale de 3,7 M€³⁷.

(207) Le simple fait d'atteindre le taux moyen d'absentéisme pour les seuls CMO, estimé pour l'ensemble des collectivités territoriales en 2016 selon SOFAXIS, à savoir 4,4 %, pourrait en théorie permettre à la collectivité de diminuer (par non-renouvellement de contractuels, non-remplacement de départs en retraite, etc.) de près de 64 ETPT ses effectifs, soit une économie potentielle sur sa masse salariale de l'ordre de 2,2 M€.

(208) Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Schiavetti estime que le fort taux d'absentéisme évoqué ci-dessus serait principalement dû à trois facteurs :

- la signature par la ville, en 2016, d'un contrat de groupe « prévoyance : maintien de salaire » ;
- la structure des effectifs et la pyramide des âges ;
- la surreprésentation dans ces effectifs de la filière technique.

³⁶ Sur la base du coût moyen chargé d'un emploi permanent en 2017 : 34 226 € selon la collectivité.

³⁷ Sur la base du coût moyen chargé d'un emploi permanent en 2017 : 34 226 € selon la collectivité.

4.3.6.3 Des dispositifs de lutte contre l'absentéisme à compléter

(209) En matière de lutte contre l'absentéisme de ses agents, la municipalité s'appuie actuellement sur les dispositifs suivants :

- Le « pôle santé » et la charte de mobilité :

(210) La création en 2016 d'un « pôle santé », réunissant le service santé et le service de prévention des risques professionnels, aurait permis une mise en cohérence du suivi des dossiers, ainsi qu'une individualisation de leur gestion.

(211) La charte « mobilité », révisée en 2017, aurait permis de décliner et d'affiner les modalités d'accompagnement des agents nécessitant une adaptation de leur poste de travail. L'action personnalisée de la psychologue du travail, associée au service « santé et prévention au travail » permettrait à la commune de maintenir les agents concernés sur un poste de travail adapté, et ainsi de contribuer à la lutte contre l'absentéisme.

- Les dispositifs de lutte contre l'absentéisme lié aux accidents et aux maladies professionnelles :

(212) Dans son précédent rapport, la chambre relevait que pour lutter contre les accidents de service, des missions de contrôle étaient assurées par un inspecteur compétent en matière d'hygiène et de sécurité. Des formations à la sécurité étaient, en outre, organisées (en 2010, 184 agents avaient suivi ce type de formations sur un total de 248 jours).

(213) Sur la période en examen, il a été relevé qu'un service de prévention intervient notamment dans le cadre de l'accueil des saisonniers.

(214) Entre 2012 et 2017, 617 saisonniers ont ainsi été formés. En outre, sur la même période, le nombre d'agents municipaux formés à l'Accueil Sécurité a augmenté, passant de 40 en 2012 à 112 en 2017.

(215) De plus, une commission, créée en 2012 et composée du responsable prévention des risques professionnels et d'un médecin expert, permet d'étudier l'imputabilité au service de chaque accident. En 2012, 98,8 % des accidents déclarés avaient été estimés comme imputables au service. Depuis 2013, le taux moyen d'imputabilité des accidents déclarés s'élève à 67 %.

(216) La tenue mensuelle de cette commission, le travail du service de prévention des risques professionnels, en transversalité avec les autres services de la ville, le centre de gestion de la fonction publique territoriale et le médecin de prévention, ont abouti à une forte baisse des accidents du travail : - 70 % pour les agents titulaires (de 81 accidents à 23) et de - 50 % pour les agents non titulaires (de 15 accidents à 8), entre 2012 et 2017, selon la commune.

- La journée de carence :

(217) L'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a réintroduit, pour les agents publics, un jour de carence pour le versement de la rémunération à compter du 1^{er} janvier 2018. Ainsi, l'agent public ne perçoit pas sa rémunération au titre du premier jour de maladie (pour les congés de maladie ordinaire). L'application d'un jour de carence s'impose aux collectivités territoriales.

(218) La commune d'Arles a institué ce dispositif. Ainsi, en 2018, 679 jours de carence ont entraîné une retenue sur traitement, pour un total de 40 986 €.

(219) Ces réfections semblent avoir eu une incidence assez significative sur le niveau d'absentéisme des agents municipaux, puisque le nombre de jours de CMO comptabilisés en 2018 (20 730) a baissé de 17 % par rapport à 2017, portant le taux d'absentéisme pour ce motif de 10,6 % en 2017 à 8,8 % en 2018.

(220) Les dispositifs précités, institués à l'initiative de la commune pour adapter les postes de travail, pour prévenir les accidents et les maladies professionnelles, et pour déterminer si un accident est imputable de manière certaine au service, semblent démontrer une certaine efficacité, en particulier la journée de carence, instituée par le législateur et mise en œuvre par la commune.

(221) Il n'en demeure pas moins que ce taux d'absentéisme est, pour l'année 2018 (8,8 %), exactement le double de celui estimé par SOFAXIS pour l'ensemble des collectivités territoriales en 2016 (4,4 %).

(222) Dans ces conditions, et au regard du coût pour la collectivité qu'engendre un tel taux, la chambre invite la commune à instituer des dispositifs complémentaires de lutte contre l'absentéisme.

(223) À l'instar de ce qui se pratique dans d'autres collectivités territoriales, avec des résultats tangibles, la mise en place d'un contrôle médical plus systématique des agents et l'institution d'un dispositif de modulation indemnitaire liée aux absences pour motifs médicaux mériteraient d'être envisagés afin de limiter les abus.

(224) Dans sa réponse susvisée, M. Schiavetti indique, s'agissant de l'institution de ce dispositif de modulation indemnitaire, que le sujet a « *été mis sur table avec les partenaires sociaux, sans que les négociations aient abouties à ce jour* ».

4.3.6.4 Les congés exceptionnels et les autorisations d'absence

(225) Les autorisations d'absence qui peuvent être accordées aux fonctionnaires à l'occasion de certains événements familiaux sont prévues par le 4° de l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cet article ne mentionne, néanmoins, ni les types d'évènements familiaux ouvrant droit à un tel avantage, ni a fortiori les durées pouvant être attribuées en fonction de l'évènement.

(226) Dans ces conditions, et dans la mesure où le décret d'application prévu au dernier alinéa de cet article n'a jamais été publié, ces éléments doivent être déterminés par chaque collectivité.

(227) Le régime des congés exceptionnels et des autorisations d'absence pour événements familiaux appliqué par la commune d'Arles n'a pas été arrêté par le conseil municipal. En effet, la délibération précitée du 24 avril 2003, qui régit encore actuellement le temps de travail des agents communaux, est totalement muette à ce sujet.

(228) Le dispositif en vigueur est, en revanche, prévu par le guide du temps de travail susmentionné, applicable depuis 2016, plus particulièrement sa fiche n° 13.

(229) L'annexe 5 au présent rapport présente, en fonction de l'évènement familial rencontré, le nombre de jours qui peut être accordé à un agent appartenant à la fonction publique d'État, d'une part, à un agent Arlésien, d'autre part.

(230) En excluant les jours accordés au titre de motifs dont bénéficient également des agents de l'État, la commune d'Arles a accordé à ses agents, au titre des autres motifs, 315 jours en 2017 et 337 jours en 2018.

(231) Les 315 jours accordés en 2017, représentant 2 205 heures (base de 7 heures par jour travaillé), soit l'équivalent de 1,4 ETPT (2 205/1607 heures) et un coût théorique de 47 000 €³⁸. Les 337 jours accordés en 2018, représentant 2 359 heures (base de 7 heures par jour travaillé), donc 1,5 ETPT (2 359/1607 heures), soit l'équivalent de 50 000 €³⁹.

(232) Compte tenu de ce qui précède, la chambre considère, s'agissant de ce régime relatif aux congés exceptionnels et aux autorisations d'absence, notamment pour évènements familiaux :

- qu'il ne repose sur aucune base juridique, en l'absence de délibération prise à cet effet ;
- qu'il ne respecte pas le principe de parité entre les agents des collectivités territoriales et ceux de l'État en matière de définition, de durée et d'aménagement du temps de travail, prévu par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et qu'il est généreux ;
- qu'il entraîne un coût non négligeable pour la commune.

(233) Quoiqu'il en soit, l'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abrogé le 4° de l'article 59 de la loi précitée du 26 janvier 1984.

(234) Cet article 45 a aussi complété l'article 21 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit désormais qu'un décret en Conseil d'État déterminera la liste de ces autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi.

(235) La commune d'Arles pourra donc continuer à accorder des autorisations spéciales d'absence à ses agents, mais dans le seul cadre de ces nouvelles dispositions réglementaires.

(236) La chambre l'invite, de ce fait, à délibérer en ce sens dès l'entrée en vigueur de ce décret.

(237) M. Schiavetti a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que *« la ville d'Arles a noté que le cadre juridique de ces autorisations va être précisé, et ainsi pourrait délibérer en ce sens dès l'entrée en vigueur de ce décret »*.

³⁸ Sur la base du coût moyen chargé d'un emploi permanent en 2017 : 34 226 € selon la collectivité.

³⁹ Sur la base du coût moyen chargé d'un emploi permanent en 2018 : 34.351 € selon la collectivité.

4.3.7 Le régime indemnitaire

(238) Le régime indemnitaire des agents territoriaux repose notamment sur les dispositions législatives et réglementaires suivantes : les deux premiers alinéas de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 précité.

(239) Le régime indemnitaire est fixé par l'organe délibérant de la collectivité, dans la limite du régime applicable aux services de l'État.

4.3.7.1 L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)

(240) Cette indemnité a été instaurée par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002, relatif à l'indemnité d'administration et de technicité.

(241) Par délibération n° 2003-133 du 24 avril 2003, la commune d'Arles a adopté la création de l'IAT pour l'ensemble des agents de catégorie C et pour les fonctionnaires de catégorie B dotés d'un indice brut inférieur à 380.

(242) Elle a également fixé, en référence aux montants figurant dans l'arrêté du 14 janvier 2002, les montants de référence annuels (en €) applicables, à compter du 1^{er} avril 2003, aux agents des filières concernées, par cadre d'emploi et grade.

(243) Cette délibération rappelle, en outre, que « pour tenir compte de certaines sujétions inhérentes à certains emplois ou certaines fonctions, le montant de référence (...) fera l'objet d'une modulation selon un coefficient d'ajustement entre 1 et 8. ».

(244) Par ailleurs, la délibération n° 2012-234 du 27 juin 2012 a étendu le bénéfice de l'IAT aux agents de la filière police municipale. Elle a également rappelé l'existence d'une modulation liée non plus à certains emplois ou fonctions, mais à la manière de servir de l'agent, à son expérience professionnelle ou à ses missions d'encadrement.

(245) De plus, la délibération n° 2012-359 du 20 novembre 2012 a validé un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales afin de revaloriser, dans les limites des plafonds fixés par l'arrêté du 14 janvier 2002, les montants de référence de l'IAT, sur une période de trois ans.

(246) Bien que la délibération initiale d'avril 2003 ait prévu un versement de l'IAT pour les agents de catégorie B, aucun agent de cette catégorie n'a perçu cette indemnité en 2018.

(247) En outre, si les attributions individuelles n'ont jamais dépassé le plafond réglementaire, fixé à huit fois le montant annuel de référence de la catégorie, les vérifications réalisées à partir du « fichier paie » de cette même année, ont permis de constater que la modulation indemnitaire individuelle s'applique à peu d'agents.

(248) En effet, pour la plupart, le coefficient multiplicateur appliqué est identique en fonction du grade détenu par l'agent (par exemple, un montant annuel de 2 400 € pour un adjoint technique).

(249) Ce mécanisme, se substituant *de facto* à la modulation individuelle, s'apparente à un détournement des dispositions de l'article 5 du décret du 14 janvier 2002, qui fixe le principe selon lequel l'attribution individuelle de l'IAT est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Ce dispositif d'attribution ne respecte pas davantage les règles édictées par l'assemblée délibérante elle-même, via la délibération du 27 juin 2012 susmentionnée.

(250) Quelques agents (10 % des adjoints techniques concernés, par exemple, en 2018) se voient néanmoins attribuer un coefficient multiplicateur supérieur à celui généralement appliqué aux agents appartenant au même grade, afin de prendre en compte leurs missions d'encadrement ou des responsabilités particulières, ce que confirme d'ailleurs M. Schiavetti en réponse aux observations provisoires de la chambre.

(251) Enfin, entre 2014 et 2018, le coût de l'IAT pour les finances municipales a baissé de 8,9 % (il représentait encore plus de 2 M€ en 2018). Cette diminution est directement liée à celle relative au nombre de bénéficiaires de cette indemnité (- 9,7 %).

(252) Il convient de souligner que le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a vocation à se substituer, à terme, à l'indemnité d'administration et de technicité.

4.3.7.2 L'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP)

(253) Par délibération n° 2000-169 du 6 juin 2000, le conseil municipal d'Arles a créé l'IEMP et en a réservé l'attribution aux agents des catégories B et C. Puis, par délibération n° 2008-296 du 2 juillet 2008, l'IEMP a été attribuée, en sus, aux attachés territoriaux.

(254) Cette indemnité était prévue par le décret modifié n° 97-1223 du 26 décembre 1997 portant création d'une indemnité d'exercice de missions des préfetures.

(255) Les dispositions de ce texte, applicables entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2016⁴⁰, prévoyaient que l'IEMP pouvait être attribuée aux fonctionnaires de catégorie A, B et C des filières administrative, technique et sociale. Son montant était calculé par application à un montant de référence d'un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 3.

(256) En dépit de l'abrogation des textes régissant ce support indemnitaire depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune a continué à verser l'IEMP à 20 agents de catégorie A en 2018, pour un montant total de 26,5 K€, ceci en l'absence de toute base réglementaire permettant de procéder ainsi.

(257) La chambre invite donc la commune à mettre un terme au versement de cette prime, dans le cadre de l'instauration du RIFSEEP (Cf. infra).

(258) M. Schiavetti a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir « pris note de cette recommandation ».

⁴⁰ Le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 24 décembre 2012 relatifs à l'indemnité d'exercice de missions des préfetures, ont été abrogés à compter du 1^{er} janvier 2017, respectivement, par le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 (portant création d'une indemnité temporaire de sujétion des services d'accueil) et par l'arrêté du 5 mai 2017 (fixant les montants de référence de l'indemnité temporaire de sujétion des services d'accueil), dans le cadre de l'instauration du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

4.3.7.3 L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)

(259) Cette indemnité était prévue par le décret n° 2002-63 du 14 juillet 2002, relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés.

(260) La commune d'Arles a instauré le régime des IFTS par les délibérations n° 2003-133 du 24 avril 2003 et n° 2006-281 du 26 octobre 2006, toujours en vigueur à ce jour, en l'absence d'institution de la prime de fonctions et de résultats prévue par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

(261) L'évolution du coût des IFTS pour la commune, entre 2014 et 2018, est présentée dans le tableau n° 21 ci-dessous :

Tableau n° 21 : Coût des IFTS pour la commune entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
montant	708 298	723 201	699 441	705 312	722 720	2,04%

Source : fichiers paie de la commune

(262) Le montant versé chaque année est resté relativement constant sur la période, ainsi que le nombre d'attributaires (129 en 2018 : 41 agents du cadre d'emploi des attachés, 40 rédacteurs, 10 animateurs, 6 bibliothécaires, 22 assistants de conservation du patrimoine et 11 éducateurs).

(263) En application de l'article 3 du décret susvisé du 14 juillet 2002, la collectivité a souhaité, dans sa délibération du 26 octobre 2006, pouvoir moduler les attributions individuelles dans la limite fixée, en fonction de critères de responsabilités exercées et/ou de sujétions particulières pour ce qui concerne les agents de catégorie A.

(264) Elle a prévu, s'agissant des fonctionnaires de catégorie B, que l'attribution individuelle soit calculée afin de tenir compte de l'importance des missions et sujétions liées à l'exercice effectif des emplois et postes identifiés en CTP et dont les missions et sujétions relèvent de celles de fonctionnaires titulaires d'un grade de catégorie A.

(265) Malgré cette volonté affichée de corréliser les conditions d'attribution de la prime à des critères de responsabilités ou de sujétions particulières, il ressort de l'analyse du fichier 2018 de la paie, que les modulations sont réalisées globalement par grade, et non individuellement. Par exemple, 100 % des rédacteurs bénéficient d'un coefficient multiplicateur déterminant le montant de leurs IFTS, de 4,51.

(266) Sauf à considérer que l'ensemble des bénéficiaires des IFTS soient assujettis à des responsabilités ou des sujétions particulières identiques, ce dont ne peut s'empêcher de douter la chambre, le mécanisme décrit ci-dessus, se substituant de facto à la modulation individuelle, s'apparente à un détournement des dispositions de l'article 3 du décret du 14 juillet 2002. Ce dispositif d'attribution ne respecte pas davantage les règles édictées par l'assemblée délibérante elle-même, via la délibération du 26 octobre 2006 susmentionnée. Il n'en demeure pas moins que les attributions individuelles n'ont jamais dépassé le plafond réglementaire, fixé à huit fois le montant annuel de référence de la catégorie.

4.3.7.4 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

(267) 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 concerne la plupart des fonctionnaires de l'État et, par voie de conséquence, les cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale.

(268) Il a vocation à se substituer aux différentes primes préexistantes, notamment l'IAT, l'IEMP, l'IFTS et la PFR. Il comprend deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui permet de reconnaître spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

(269) Depuis le 1^{er} janvier 2017, ce nouveau régime indemnitaire s'applique à la majorité des fonctionnaires. Au 31 décembre 2018, compte tenu du calendrier de mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique d'État, seuls certains grades de la fonction publique territoriale (dont les grades d'ingénieurs, de techniciens ainsi que ceux de la filière police municipale) pouvaient continuer de se voir attribuer le régime indemnitaire préexistant.

(270) L'organe délibérant de la collectivité doit déterminer les plafonds applicables à chacune des deux parts, et en fixer les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

(271) Or, au 17 décembre 2019, date de l'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur, le RIFSEEP n'était toujours pas instauré au bénéfice des personnels de la commune d'Arles alors que 90 % des agents titulaires et stagiaires (995 sur 1104) y étaient éligibles au regard des arrêtés publiés instaurant ce vecteur dans la fonction publique d'État.

(272) La commune a indiqué avoir entrepris une réflexion à ce propos en 2016, dès la parution des premiers arrêtés ministériels.

(273) Elle aurait travaillé sur l'identification des niveaux hiérarchiques et sur des hypothèses en terme de coût induit par la mise en œuvre du RIFSEEP, en prenant pour base la structure existante des directions et des services de la collectivité (organigrammes et profils de poste).

(274) Des groupes de travail avec les organisations syndicales auraient aussi été programmés courant 2017, avec un objectif de mise en application du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018.

(275) En réponse à une question posée par la chambre, la commune a précisé cependant qu'« *un contexte social particulier en 2017 a eu pour conséquence qu'aucun groupe de travail ne s'est tenu. Les groupes de travail qui se sont tenus au cours de l'année 2018 se sont concentrés sur la mise en place du décret 2014-1526 relatif à l'entretien professionnel. À ce jour, aucun calendrier de reprise des échanges n'est arrêté* ».

(276) En outre, en cours de contrôle, le directeur général des services a justifié oralement l'absence de mise en œuvre du RIFSEEP par un surcoût induit important.

(277) À l'appui à cette allégation, la commune a produit une évaluation qui laisse apparaître, qu'en fonction de l'hypothèse qui serait finalement retenue, ce surcoût pourrait varier entre 134 K€ et 151 K€ annuels.

(278) Au regard des nombreuses économies préconisées dans le présent rapport dans le domaine des ressources humaines, dont certaines découlent simplement d'un retour au respect de différentes réglementations, la chambre considère que ce surcoût ne saurait être invoqué plus longtemps pour retarder l'instauration du RIFSEEP aux profit des agents municipaux arlésiens éligibles.

(279) Ainsi, considérant que le « délai raisonnable⁴¹ » dont disposait la collectivité pour instituer ce nouveau vecteur indemnitaire au bénéfice des cadres d'emplois et grades concernés est échu, elle recommande à la commune d'instituer le RIFSEEP, sans délai.

Recommandation n° 3 : Instituer, sans délai, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel au profit des cadres d'emplois et grades éligibles.

(280) M. Schiavetti a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la Ville va reprendre la réflexion avec les organisations syndicales afin d'avancer sur ce sujet pour une mise en application sur l'exercice budgétaire 2021* ».

(281) Une telle instauration permettrait, notamment, de régler la problématique de la prime de fin d'année (Cf. *infra*).

4.3.7.5 La prime de fin d'année

(282) L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorise le maintien des « avantages collectivement acquis » comme les primes de fin d'années dont bénéficiaient les agents des collectivités territoriales, à la condition que ces avantages aient été institués avant l'entrée en vigueur de ses dispositions et qu'ils aient été pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

(283) Dans plusieurs décisions⁴², le Conseil d'État a subordonné la possibilité de verser des primes de fin d'année à la production des délibérations les ayant instituées avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

(284) Une prime de fin d'année aurait été créée au profit des agents de la ville d'Arles, le 9 décembre 1977. Son existence n'est toutefois mentionnée que dans un courrier destiné à l'ensemble du personnel municipal, signé du maire d'Arles, par lequel il se félicite de la décision prise par le conseil municipal de verser ladite prime, par l'intermédiaire du Comité des Œuvres Sociales (COS).

(285) Un « arrêté » du COS, également daté du 9 décembre 1977, détaille les critères de répartition de cette prime, qui auraient été fixés par le conseil municipal, à savoir : 1 - avoir été recruté au plus tard le 1^{er} janvier 1977 pour les agents titulaires et stagiaires ; 2 - avoir travaillé de manière continue du 1^{er} novembre 1975 au 31 octobre 1977 pour les agents auxiliaires permanents à temps complet ou à temps partiel.

⁴¹ Cf. la foire aux questions accessible sur le site Internet de la direction générale des collectivités locales à propos du délai dont disposent les employeurs territoriaux pour mettre en œuvre le RIFSEEP.

⁴² Ex : CE 2 octobre 1992, n° 92 692.

(286) Toutefois, en dépit d'une demande de la chambre, la commune s'est trouvée dans l'incapacité de produire une copie de la délibération initiale instituant cette prime de fin d'année avant le 27 janvier 1984, que ce soit celle censée avoir été votée lors du conseil municipal du 9 décembre 1977, ou une autre.

(287) Une délibération a certes été produite. Il s'agit de la délibération n° 98-364 du 16 novembre 1998 fixant les conditions d'attribution de la prime de fin d'année, ainsi que les modalités de détermination de son montant annuel. Cet acte, pris postérieurement au 27 janvier 1984, ne fait nullement référence à une quelconque délibération votée en décembre 1977 par l'assemblée délibérante.

(288) Les versements de prime de fin d'année, d'un montant moyen par agent de 1 450 € et ayant représenté une dépense totale 1,85 M€ en 2018 pour la ville d'Arles, apparaissent dans ces conditions, dépourvus de fondement juridique solide.

(289) La chambre recommande donc à la commune de régulariser cette situation, sans délai, en cessant le versement de la prime de fin d'année à l'occasion de l'instauration du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 4 : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année, dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP.

4.3.7.6 Les heures supplémentaires et leur indemnisation

4.3.7.6.1 Le régime juridique en vigueur à Arles

(290) L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.

(291) Le dispositif applicable aux personnel municipal de la commune d'Arles repose sur les délibérations n°s 2000-169 du 6 juin 2000, 2003-133 du 24 avril 2003 et 2006-358 du 21 décembre 2006. Les délibérations de 2000 et 2003 se bornent à transposer au cadre communal les réglementations applicables aux personnels civils de l'État⁴³, sans mentionner les catégories d'agents autorisés à effectuer des heures supplémentaires.

(292) Quant à la délibération du 21 décembre 2006, elle supprime le plafonnement mensuel des IHTS de 25 heures pour l'ensemble des agents de catégorie C et B (en-deçà de l'IB 380), stagiaires, titulaires ou non-titulaires, exerçant leur activité dans les domaines suivants : la salubrité publique ; les férias, manifestations culturelles et sportives ; le maintien de la sécurité publique ; les activités de recensement et de scrutin ; les missions funéraires (pompes funèbres et service des cimetières).

⁴³ En l'occurrence, le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié fixant le nouveau régime des indemnités horaires susceptibles d'être accordées aux personnels civils de l'État pour travaux supplémentaires et le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

(293) Le cadre institué par la commune ne respectait donc pas les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du 1^{er} alinéa de l'article 88 susmentionné, dans la mesure où la liste des missions et des emplois pouvant conduire à la réalisation d'heures supplémentaires n'a pas été fixée par une délibération, alors même que des agents affectés dans plusieurs services municipaux effectuent des heures supplémentaires.

(294) En outre, la formulation, trop générale, de la délibération du 21 décembre 2006 ne permet pas de définir précisément les agents autorisés à réaliser des heures supplémentaires au-delà du contingent mensuel de 25 heures.

(295) Compte tenu de ces imprécisions, la comptable publique compétente pour la commune d'Arles a suspendu le versement des salaires du personnel municipal du mois de septembre 2018 (mandats d'un montant de plus de deux millions d'euros).

(296) Cette décision a été signifiée au maire d'Arles par courrier daté du 20 septembre 2018, par lequel la comptable indiquait que les délibérations fournies (du 6 juin 2000, du 24 avril 2003 et du 21 décembre 2006) ne satisfaisaient pas aux exigences réglementaires puisque, notamment « le cadre d'emplois, les fonctions et la liste des emplois ne sont pas précisés, ainsi que les missions exercées ouvrant droit aux heures supplémentaires ».

(297) En réponse, le maire a réquisitionné la comptable pour permettre la mise en paiement des traitements, par courrier du 20 septembre 2018.

(298) Toutefois, par suite, le conseil municipal a adopté la délibération n° 2018-299 du 28 novembre 2018, qui vient compléter les deux délibérations précédentes du 24 avril 2003 et du 21 décembre 2006.

(299) Elle détaille, selon ses termes, la « *liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* » et précise « *la liste des dispositifs particuliers ou de fonctions spécifiques nécessitant l'accomplissement de travaux supplémentaires dans le cadre de circonstances exceptionnelles (au-delà de 25 heures mensuelles) ainsi que les emplois (grades) correspondant* ».

(300) En réalité, elle ne procède pas à un descriptif « des emplois » concernés, mais précise simplement la mention des services / missions, filières et grades (par exemple, adjoint administratif, adjoint technique) concernés par ce dispositif.

(301) Selon cette délibération du 28 novembre 2018, l'intégralité des agents de catégorie C de l'ensemble des filières, à l'exception des filières sociale et médico-sociale, a désormais vocation à réaliser des heures supplémentaires.

(302) De même, tous⁴⁴ les agents de catégorie C sont autorisés à dépasser le plafond mensuel de 25 heures supplémentaires, dès lors que leurs missions se déroulent dans l'un des cadres suivants : intempéries ; mise en œuvre du plan communal de sauvegarde, risques majeurs ; sécurité des voies et espaces publics ; organisation des manifestations traditionnelles, culturelles et sportives ; recensement et opérations électorales ; protocole, cérémonies et réceptions officielles ; missions funéraires.

⁴⁴ Y compris les agents appartenant à la filière sociale quand bien même ces derniers ne sont pas autorisés à réaliser des heures supplémentaires.

(303) La chambre considère que la délibération du 28 novembre 2018, dès lors qu'elle autorise l'ensemble des agents appartenant à tous les grades de la catégorie C (à l'exception des filières sociale et médico-sociale) à effectuer des heures supplémentaires, revêt un caractère trop généraliste et ne respecte toujours pas les dispositions de l'article 2 du décret susvisé du 6 septembre 1991.

(304) Elle invite, de ce fait, la commune à instituer, par délibération, un dispositif se conformant au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les éléments détaillés ci-dessous militent, eux aussi, pour une révision des conditions d'attribution de ces indemnités.

4.3.7.6.2 Un versement des IHTS irrégulier compte tenu de l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail

(305) L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, conditionne le versement d'IHTS à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires que les agents ont accomplies.

(306) Or, aucun dispositif automatisé de contrôle du temps de travail n'a été mis à la disposition du personnel municipal, hormis à la médiathèque, à titre expérimental, pour un nombre limité d'agents (35), sur la période allant de janvier 2012 à août 2017.

(307) Compte tenu de l'absence de « pointeuse » mise à la disposition du personnel municipal, la chambre considère irrégulier le versement des IHTS à leur profit.

(308) Cette irrégularité ne concerne pas, le cas échéant, le versement d'IHTS aux agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou affectés sur des sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable est suffisant.

(309) Aussi, la chambre recommande-t-elle à la commune de mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail, afin que les agents réalisant des heures supplémentaires visant à assurer la continuité du service public puissent percevoir régulièrement des IHTS, mais également qu'ils respectent la durée annuelle légale du temps de travail, ce qui n'est pas le cas actuellement (Cf. *supra*).

(310) En effet, toute heure réalisée en dessous de la durée légale de 1 607 heures annuelles ne saurait être considérée comme une heure supplémentaire.

<p>Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.</p>
--

(311) M. Schiavetti a informé la chambre, en réponse à ses observations provisoires, que « la Ville va recenser les services concernés et proposer à un Comité Technique Paritaire la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail pour les services » composés d'agents n'exerçant pas leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou affectés sur des sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est supérieur à 10.

4.3.7.6.3 Les IHTS, un coût conséquent pour la commune d'Arles

(312) Entre 2014 et 2018, le nombre d'agents ayant bénéficié d'IHTS a diminué de 38 %, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a diminué de 17 % et le montant des IHTS versées par la commune a diminué globalement de 14 %.

(313) En revanche, le montant moyen de rémunération d'une heure supplémentaire est passé de 19,30 € en 2014 à 19,93 € en 2018. Surtout, le montant moyen annuel d'IHTS versé à chaque agent s'élevait à 2 155 € en 2014 et à 2 991 € en 2018, soit une augmentation de près de 39 %.

(314) L'examen du « fichier paie » relatif à l'année 2018 permet par ailleurs de constater que 334 agents ont bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées.

(315) Parmi eux, la filière technique est la plus représentée avec 276 agents (40 agents de maîtrise et 236 adjoints techniques), soit 83 % du total des bénéficiaires. 44 de ces derniers relevaient de la filière administrative et 23 étaient affectés au sein de la police municipale.

(316) À eux seuls, 35 agents de « l'équipe polyvalente d'intervention » ont perçu près du quart des heures supplémentaires versées en 2018, soit environ 250 K€.

(317) 19 agents ont perçu des montants d'heures supplémentaires supérieurs à 10 000 €. Trois d'entre eux ont perçu plus de 15 000 € chacun : 2 adjoints techniques de 1^{ère} classe ayant perçu respectivement 15 121 € et 18 073 € et un agent de maîtrise 24 650 €. Ces trois agents exercent leurs fonctions dans « l'équipe polyvalente d'intervention ».

(318) Par ailleurs, en janvier 2018, 45 agents ont bénéficié de plus de 25 heures supplémentaires rémunérées, soit 30 % des agents en ayant perçu. En juin 2018, 55 agents ont bénéficié de plus de 25 heures supplémentaires rémunérées, soit 36 % des agents en ayant perçu. En décembre 2018, 44 agents ont bénéficié de plus de 25 heures supplémentaires rémunérées, soit 26 % des agents en ayant perçu.

(319) Compte tenu du coût significatif des IHTS pour les finances municipales (près d'un million d'euros en 2018), et bien qu'il affiche une baisse de 14 % sur la période 2014 - 2018, la chambre encourage la commune à mener une réflexion de fond à ce sujet.

(320) Celle-ci devra notamment déterminer précisément quelle corrélation peut être établie entre le recours abondant aux heures supplémentaires pour assurer la continuité du service public municipal, le taux d'absentéisme très élevé et la durée effective de temps de travail des agents municipaux très inférieure à la durée légale des 1 607 heures/an.

(321) Elle devra par ailleurs examiner si le recours abondant aux heures supplémentaires ne traduit pas une organisation inappropriée d'un service ou une répartition non pertinente des ressources humaines entre les différents services.

(322) La chambre invite en outre la collectivité à respecter les dispositions de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, en autorisant, le cas échéant, le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires uniquement lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, les délibérations adoptées jusqu'alors ouvrant largement et de manière imprécise les cas de dérogation.

(323) M. Schiavetti a indiqué à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *la Commune va porter une réflexion sur les modalités / missions autorisant le déplaçonnement du contingent mensuel des heures supplémentaires* » et que « *la Ville précisera la délibération relative au déplaçonnement des heures supplémentaires, en déclinant et en détaillant le plus possible les fonctions autorisant le paiement au-delà du contingent mensuel de 25 heures* ».

4.3.7.7 Les astreintes et leur indemnisation

(324) Ce dispositif est prévu par les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et n° 2005-542 du 19 mai 2005, relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

(325) La rémunération et la compensation des astreintes sont déterminées, pour ce qui concerne les agents relevant d'un cadre d'emplois des fonctions techniques, par le décret du 14 avril 2015 et les arrêtés du 14 avril 2015⁴⁵ et, pour ce qui concerne les agents des autres filières, par le décret du 7 février 2002 et l'arrêté du 3 novembre 2015⁴⁶.

(326) La mise en œuvre des astreintes par la commune d'Arles était prévue par la délibération n° 2007-141 du 31 mai 2007, modifiée par les délibérations n° 2008-299 du 2 juillet 2008, n° 2009-188 du 1^{er} juillet 2009 et 2010-158 du 29 avril 2010.

(327) La délibération n° 2016-414 du 14 décembre 2016 a adapté le régime des astreintes de la commune, suite à la publication de l'arrêté précité du 14 avril 2015.

(328) La délibération du 14 décembre 2016 fixe les montants des indemnités d'astreinte, en fonction du type et de la période d'astreinte. Il s'agit, tant pour les montants à servir, que pour le niveau des repos compensateurs, d'une reprise des éléments fixés par les arrêtés susvisés du 14 avril 2015 et du 3 novembre 2015.

⁴⁵ Décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 [relatif à l'indemnisation des astreintes et à la compensation ou à la rémunération des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement] et les arrêtés du 14 avril 2015 [fixant les montants de l'indemnité d'astreinte et la rémunération horaire des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement] et [fixant les conditions de compensation horaire des heures supplémentaires aux ministères chargés du développement durable et du logement].

⁴⁶ Décret n° 2002-147 du 7 février 2002 [relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et des interventions de certains personnels gérés par la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur] et l'arrêté du 3 novembre 2015 [fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions des personnels affectés au ministère de l'intérieur].

(329) Le nombre d'agents ayant bénéficié d'indemnités d'astreinte est demeuré assez constant entre 2014 et 2018, même si 2018 connaît une légère diminution par rapport à 2017. Les agents affectés au sein des services techniques recevant les trois-quarts du total des astreintes en sont les principaux bénéficiaires. S'agissant, par ailleurs, de l'évolution de leur indemnisation, une baisse de 7,3 % est relevée entre 2014 et 2018.

(330) Par ailleurs, selon l'article 3 du décret susvisé du 19 mai 2005, les indemnités d'astreinte « ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient (...) d'une nouvelle bonification indiciaire au titre de l'exercice de fonctions de responsabilité supérieure » (prévues par le décret du 28 décembre 2001⁴⁷).

(331) Or, l'examen du « fichier paie » relatif à l'année 2018 révèle le versement répétitif d'indemnités d'astreintes, en violation des dispositions réglementaires précitées, aux profit des trois directeurs généraux des services adjoints de la commune, alors même que chacun d'entre eux bénéficie de 35 points de nouvelle bonification indiciaire (dite « NBI fonctionnelle ») en vertu de l'article 1, 4° du décret de 2001 précité.

(332) Le montant indu dont ils ont bénéficié en 2018, dans ce cadre, s'élève à 4 477 € pour Mme NA, à 2 783 € pour Mme CR et à 3 146 € pour M. CB, soit un total de 10 406 €.

(333) Le DGS de la commune a cependant précisé, dans un courrier daté du 9 janvier 2020, que la « Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI) à 35 points, attribuée aux 3 DGAS sera supprimée à compter du 1^{er} février 2020 ». M. Schiavetti et les trois agents intéressés ont d'ailleurs confirmé cette situation, dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, en produisant à l'appui les arrêtés portant fin d'attribution de ces NBI.

4.3.8 La nouvelle bonification indiciaire

(334) Outre le décret précité du 28 décembre 2001, l'attribution de ce complément de rémunération est prévu par les dispositions des décrets n° 2006-779 du 3 juillet 2006, portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale et n° 2006-780 du 3 juillet 2006, portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible. La commune d'Arles compte trois quartiers prioritaires de la politique de la ville : Griffeuille, Barriol et Le Trébon.

(335) Dans son précédent rapport, la chambre notait que le coût de la NBI avait progressé de près de 90 % entre 2003 et 2010, passant de 375 704 € en 2003 à 712 765 € en 2010, puisque cette bonification était versée à près de 80 % à des agents titulaires (934 bénéficiaires en décembre 2008).

⁴⁷ Décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

(336) Le contrôle avait, en outre, permis de constater :

- que la parution du décret du 3 juillet 2006 n'avait pas été suivi d'un réexamen d'ensemble des situations antérieures, alors même que les conditions d'attribution n'étaient pas « *d'une grande cohérence* » ;
- que certains agents continuaient de percevoir la NBI alors même qu'ils n'occupaient plus des fonctions leur permettant d'en bénéficier. Ainsi, en particulier, la NBI attribuée au titre des « fonctions d'accueil » n'était pas toujours versée à des agents exerçant ces fonctions à titre principal⁴⁸ ;
- que de nombreux arrêtés d'attribution ne comportaient aucune précision sur les fonctions exercées par les agents bénéficiaires et qu'il n'était donc pas possible de s'assurer que la NBI était régulièrement attribuée.

(337) Dans ces conditions, la chambre précisait qu'il lui apparaissait « souhaitable que la commune procède à une mise à jour des conditions d'attribution de la NBI et veille à l'avenir à une application plus rigoureuse de ses règles d'attribution », comme elle s'y était engagée en réponse aux observations provisoires de la chambre.

(338) En 2018, le coût du versement de la NBI s'est élevé à 671 845 € (selon le fichier de la paie). Il a donc baissé de 6 % par rapport au montant relevé en 2010 dans le précédent rapport de la chambre.

(339) Toutefois, interrogée sur les suites données à ces préconisations, la commune a indiqué, dans un courriel daté du 8 mars 2019 qu'elle n'a pas engagé « *d'action particulière* », « *la collectivité ayant décidé de maintenir ces NBI constituant du pouvoir d'achat* » ; qu'« *il n'est pas possible d'identifier les bénéficiaires de cette NBI typée Accueil parmi la liste des attributaires* » et qu'elle ne dispose pas d'une synthèse précisant la nature des fonctions spécifiques exercées par les agents bénéficiaires de la NBI, « *l'attribution de la NBI étant généralisée* ».

(340) De fait, en décembre 2018, 1027 agents ont perçu la NBI (975 titulaires et 52 stagiaires). Ainsi, la quasi-totalité (99,4 %) des agents titulaires et stagiaires rémunérés en décembre 2018 (981 titulaires et 52 stagiaires, soit un total de 1 033), ont perçu cette bonification. Ce taux a donc significativement augmenté par rapport à décembre 2008.

(341) Parmi les bénéficiaires, l'équipe de contrôle a déterminé un échantillon aléatoire de 38 agents et, pour chacun d'eux, demandé à la collectivité de mettre à sa disposition les arrêtés nominatifs d'attribution de la NBI.

(342) La commune n'a pas été en mesure de fournir la copie de l'arrêté attribuant cet avantage à 15 agents (soit 40 % de l'échantillon). Elle confirme d'ailleurs, dans un courriel daté du 8 mars 2019 : « *nous ne sommes pas en mesure de les fournir, nous les mettons à la signature du maire cette semaine* ».

(343) Certains des arrêtés produits étant très anciens (1994, 1998, 2000), ils ont été pris antérieurement à l'entrée en vigueur des deux décrets susmentionnés du 3 juillet 2006.

⁴⁸ Selon l'interprétation donnée par le juge administratif (CE, 4 juin 2007, n° 284380), ce critère est satisfait si plus de la moitié du temps de travail total est consacré à des fonctions d'accueil du public.

(344) L'observation faite dans le précédent rapport, à savoir que la parution de ces décrets n'avait pas été suivie d'un réexamen d'ensemble des situations antérieures, demeure donc pleinement d'actualité.

(345) L'examen des documents transmis permet de constater qu'ils fixent effectivement le nombre de points attribué à chaque agent. Néanmoins, par exemple, l'arrêté collectif d'attribution de NBI n° 775 du 16 mai 1994 ne fait pas mention de la fonction précise exercée par les 161 bénéficiaires qu'il désigne.

(346) Il est insuffisamment motivé, et ne permet donc pas de justifier que les fonctions exercées par ces agents ouvriraient droit à l'attribution de la NBI et que le nombre de points attribués aux agents en cause est conforme aux barèmes annexés aux décrets du 3 juillet 2006 susvisés.

(347) Quoi qu'il en soit, le fait d'attribuer la NBI à la quasi-totalité des agents titulaires et stagiaires employés par la commune permet de considérer que certains agents exerçant des fonctions autres que celles ouvrant droit à cet avantage, qui sont limitativement énumérées en annexes des deux décrets du 3 juillet 2006, perçoivent indûment cette bonification. Les mentions des fonctions, sommairement précisées dans les fichiers de la paie, en attestent d'ailleurs.

(348) Compte tenu du non-respect des engagements pris par l'ordonnateur auprès de la chambre dans le cadre de son précédent rapport, des diverses anomalies précitées, et du coût significatif de la NBI pour les finances municipales, la chambre recommande à la commune de réviser la liste des bénéficiaires de la NBI afin de la mettre en conformité avec les critères réglementaires d'attribution.

(349) Le maire pourrait, dans un second temps, prendre de nouveaux arrêtés (individuels ou collectifs) portant attribution, correctement motivés, précisant notamment la fonction précise exercée par chaque attributaire.

Recommandation n° 6 : Réviser la liste des bénéficiaires de la NBI afin de la mettre en conformité avec les critères réglementaires d'attribution.

4.3.9 Les agents mis à disposition

(350) La mise à disposition des fonctionnaires est prévue par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée (articles 61 et 61-1) et par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

(351) Au cours de la période sous revue, cinq établissements ont bénéficié de la mise à disposition (MAD) de 22 agents arlésiens.

(352) Toutes les conventions de mise à disposition ont été produites. Elles sont conformes aux dispositions de l'article 2 décret du 18 juin 2008 susvisé. La commune a perçu, en outre, les remboursements inhérents aux mises à disposition d'agents.

(353) S'agissant, par ailleurs, de la mutualisation de personnel entre les services de la commune d'Arles et ceux de la communauté d'agglomération ACCM, il s'avère qu'aucune opération significative de mise à disposition de service n'a été conduite en la matière, les conventions signées étant d'une portée plutôt limitée.

(354) Une convention-cadre de prestations de services, adoptée par délibération n° 2007-324 du 6 décembre 2007, détaille les services que la commune met à disposition de la communauté d'agglomération. En particulier, ses annexes 4 et 5 organisent la mise à disposition partielle des services en charge de la gestion des liaisons téléphoniques et informatiques, et ceux en charge de la maintenance et de la gestion des systèmes d'information.

(355) Initialement, les refacturations par la commune à ACCM s'effectuaient sur la base d'un forfait. Elles étaient donc déconnectées du coût réel pour les finances municipales, du temps effectivement passé par les agents en position de mise à disposition partielle.

(356) L'avenant n° 2 à la convention précitée, adopté par délibération n° 2012-288 du 26 septembre 2012, a actualisé ces modalités en prévoyant que les mises à dispositions de personnel seraient refacturées à hauteur de 109 heures⁴⁹ par an et donneraient lieu à établissement de conventions individuelles de mise à disposition pour chaque agent concerné.

(357) Le nombre d'heures refacturé a été porté à 218⁵⁰ à compter de la modification de la convention-cadre adoptée par délibération n° 2017-0131 du 26 avril 2017.

(358) Sur la période, 16 agents de la direction des systèmes d'information et de télécommunication ont signé une convention de mise à disposition partielle auprès de la communauté d'agglomération.

(359) En 2018, ces 16 agents ne pouvaient effectuer, en application de la convention cadre précitée, que 3 488 heures au total pour l'établissement public de coopération intercommunale. Or, selon la collectivité, 5 668 heures ont été réalisées, en définitive. Un agent en a même réalisé 872 heures au lieu des 218 heures initialement prévues.

(360) Il y aurait lieu, dès lors, si les parties souhaitent poursuivre à un tel niveau lesdites mises à disposition, de procéder à une révision de la convention-cadre, afin de trouver la meilleure adéquation entre les besoins de l'EPCI et les possibilités de la commune.

(361) M. Schiavetti a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la commune « a fait une proposition en ce sens » à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagne.

⁴⁹ Soit un remboursement de la part de l'EPCI d'un montant de la rémunération et des charges sociales des agents mis à disposition à hauteur de 6 % de la part d'exercice de ses missions.

⁵⁰ Soit un remboursement de la part de l'EPCI d'un montant de la rémunération et des charges sociales des agents mis à disposition à hauteur de 12 % de la part d'exercice de ses missions.

4.4 L'impact du transfert de compétences et des mutualisations

(362) Au cours de la période en examen, un seul transfert de compétences à la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette a entraîné un impact sur les effectifs de la commune d'Arles. Il s'agit de celui, précédemment évoqué, relatif à la collecte et au traitement des ordures ménagères, intervenu le 1^{er} janvier 2017, et qui a concerné 84 agents.

(363) La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), constituée par la décision de l'assemblée communautaire n° 2014-24 du 30 avril 2014, a rendu son rapport le 28 septembre 2017. La commune d'Arles l'a approuvé par délibération n° 2017-0274 du 18 octobre 2017.

(364) Aux termes de ce rapport, le transfert de la compétence susvisée s'avère quasiment neutre pour la commune et pour l'EPCI, puisque les charges transférées (9 175 K€, dont 3 992 K€ au titre du personnel) sont légèrement inférieures aux recettes du service transféré (9 276 K€).

(365) Le rapport conclut donc à la non-compensation du léger excédent de recettes (101 K€) et au maintien de l'attribution de compensation au niveau de celle versée en 2016.

5 LA SUBVENTION VERSÉE À L'ASSOCIATION CULTURELLE « RENCONTRES INTERNATIONALES DE LA PHOTOGRAPHIE »

(366) La ville d'Arles présentant une forte vocation culturelle, la chambre s'est interrogée sur les contrôles qu'elle effectue lors du versement de la subvention à l'association culturelle « Rencontres internationales de la photographie » (RIP). Parmi les associations à vocation culturelle, celle-ci perçoit, en effet, la subvention municipale la plus importante : environ 300 K€ annuel depuis 2012 (Cf. annexe 4 au présent rapport).

5.1.1 Un contrôle insuffisant par la commune du contenu des documents d'exécution

(367) L'article 3 de la convention d'objectifs 2018, document contractuel régissant les relations entre la commune d'Arles et l'association RIP, prévoit au titre des « *Obligations générales applicables à l'association signataire* », d'« *accepter le contrôle de la commune d'Arles ou des personnes qu'elle pourra désigner à cet effet ; ce contrôle pourra notamment consister en la production des pièces justificatives des dépenses et de tout autre document* ».

(368) Or, la collectivité a précisé que « *le service des finances n'a pas demandé de pièces relatives à l'article 3* », et que « *le service Vie associative n'a pas demandé aux RIP la production de pièces justificatives ou autres documents complémentaires, prévu dans le cas d'un contrôle (article 3 de la convention 2018)* ».

(369) De fait, les services municipaux se sont contentés de recevoir les documents d'exécution, qui leurs sont transmis par l'association RIP, s'en tenant par voie de conséquence aux informations telles qu'elles lui sont fournies.

(370) La commune a d'ailleurs indiqué à ce propos que « *le comparatif prévisions / réalisations se faisant sur la base des documents en notre possession : budget prévisionnel 2018 et le tableau de prévision d'exécution du budget 2018, rapport de gestion 2018 fourni par l'association et les rapports du Commissaire aux comptes. L'ensemble des documents sont étudiés / analysés permettant ainsi de comparer le prévisionnel et le réalisé* ». Elle ajoute néanmoins que « *cette étape ne fait pas l'objet d'une formalisation* ».

(371) Même si la commune précise effectuer un comparatif non formalisé entre les prévisions et les réalisations, la chambre s'interroge sur l'efficacité d'une telle procédure, dans la mesure où elle ne dispose même pas d' « *un tableau des charges et des produits issu du compte de résultat de l'association qui fait apparaître les écarts éventuels (en € et en %) constatés entre le budget prévisionnel des actions et les réalisations* », ni d' « *un second tableau réalisé selon les mêmes modalités spécifiquement axées sur les actions*⁵¹ détaillées à l'article 1^{er} de la présente convention », pourtant prévus à l'article 3 de la convention.

(372) Par ailleurs, alors que ce même article 3 prévoit que « *ces tableaux sont accompagnés d'une information qualitative décrivant les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet* », la chambre constate que la commune d'Arles ne dispose pas d'outils d'évaluation fixés par convention pour apprécier précisément les conditions de réalisation des objectifs, les raisons éventuelles qui peuvent justifier des écarts entre l'objectif initial et sa réalisation finale, et dès lors, la pertinence de l'objectif.

(373) À cet égard, la collectivité a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre que sa présence aux instances décisionnelles de l'association lui permettait néanmoins d'intervenir sur certains points et que « *des indicateurs d'activité et des indicateurs financiers seront formalisés et normés pour permettre de confirmer et conforter la capacité d'une association à poursuivre son activité conformément aux objectifs annoncés* ».

(374) La chambre en prend note, tout en invitant la commune à introduire de telles stipulations dans la prochaine convention d'objectifs, et d'en assurer un contrôle effectif et traçable.

⁵¹ Article 1 de la convention : « *Sensibiliser tous les publics* », « *Poursuivre l'engagement relatif à l'Éducation artistique et culturelle* ».

5.1.2 Des subventions renouvelées sans disposer d'informations actualisées sur l'exécution

(375) Le 24 janvier 2019, l'ordonnateur a signé, d'une part, la convention d'objectifs 2019 et, d'autre part, le mandat de paiement de l'avance de 50 %⁵², alors même, qu'à cette date, il ne disposait pas des documents définitifs d'exécution de l'exercice 2018 (comptes annuels de l'association comprenant le bilan, compte de résultat, annexes et les documents attestant des résultats obtenus par l'association RIP).

(376) Il ne disposait même pas du dossier complet de demande de subvention au titre de 2019, ces documents (documents d'exécution 2018 et demande de subvention 2019) étant parvenus des mois plus tard aux services municipaux, à savoir le 9 octobre 2019.

(377) Le mandatement définitif des 50 % de subvention restant⁵³ a été effectué dès le 16 octobre 2019, soit seulement 7 jours après réception des éléments exigés pour justifier son renouvellement.

(378) Les services de la ville ont ainsi été placés dans la quasi-impossibilité d'intervenir au vu des documents d'exécution et de la nouvelle demande, tant sur le contenu et le contrôle de la convention d'objectifs 2019, que sur une proposition de modification du montant de subvention à verser.

(379) En définitive, le montant de la subvention, quasiment inchangé depuis 2012, est chaque année reconduit sur la base d'une convention signée de manière automatique ce qui pose évidemment la question de l'efficacité du contrôle de gestion institué en la matière par la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur, M. Hervé Schiavetti, a indiqué qu'« *effectivement les comptes certifiés de l'exercice 2018 n'étaient pas en possession de la ville au début de l'exercice 2019 (au moment du paiement de l'acompte), mais la ville disposait des comptes certifiés de 2017 et des années antérieures* ».

Il ajoute qu'« *afin de tenir compte des observations de la Chambre Régionale des Comptes et dans le but de sécuriser la chaîne de traitement des subventions, la ville a décidé d'avoir recours à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le montage et le traitement des dossiers de subvention et la mise en place d'outils de contrôle, et d'accélérer la mise en place d'un portail numérique de dépôt des demandes de subventions* ».

⁵² La convention 2019 prévoit : « *Par délibération du 19/12/2018, la ville a autorisé le versement d'un acompte de la subvention de fonctionnement 2019 d'un montant de 150 000 € à l'association pour la réalisation des actions telles qu'elle les définit dans son projet culturel 2019 et notamment les actions décrites à l'article 2 de la présente convention. Celui-ci sera versé à la signature, par les deux parties, de la présente convention* ».

⁵³ Selon la convention d'objectifs 2019 : « *Le montant total de la subvention de fonctionnement au titre de l'exercice 2019 sera fixé ultérieurement (après expiration de la période de remise des dossiers et arbitrages) par un avenant à la présente convention et fera l'objet d'une délibération. Le montant du solde sera versé après adoption et signature de cet avenant* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes.....	60
Annexe n° 2. Tableaux du financement des organismes périphériques au budget de la ville	61
Annexe n° 3. Évolution du financement des investissements.....	63
Annexe n° 4. Évolution des montants de subventions versés par la commune aux associations à vocation culturelle	64
Annexe n° 5. Régime d'autorisations d'absences : comparaison FPE / Arles.....	65

Annexe n° 1. Tableaux des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes

2014				
Bordereau de mandats n° 80 du budget annexe « Pompes funèbres » et bordereau de recette n° 374 du budget principal				
Objet	Montant (€)	Compte dépenses du budget annexe	Compte budget principal	Symétrie des comptes
<i>Remboursement fluide EDF Chambre funéraire</i>	3 170,67	6287	70872	oui
<i>Remboursement ramettes photocopieur</i>	298,96	6287	70872	oui
<i>Remboursement entretien copieur</i>	1 993,43	6287	758	non
<i>Remboursement téléphone et internet</i>	2 721,70	6287		
<i>Facturation RH et compta perso</i>	34 634,60	611	70872	non
<i>Remboursement frais d'affranchissement</i>	1 012,39	6287	758	non
<i>Refacturation pub des marchés</i>	2 160,00	6287	70872	oui

2015				
Bordereau de mandats n° 83 du budget annexe « Pompes funèbres » et bordereau de recette n° 398 du budget principal				
Objet	Montant (€)	Compte dépenses du budget annexe	Compte budget principal	Symétrie des comptes
<i>Loyers 2015</i>	14 442,35	6132	752	
	14 261,77	6287		
<i>Remboursement frais refacturation</i>	110 110,92		70872	non

2016				
Bordereau de mandats n° 94 du budget annexe « Pompes funèbres » et bordereau de recette n° 398 du budget principal				
Objet	Montant (€)	Compte dépenses budget annexe	Compte budget principal	Symétrie des comptes
<i>Refacturation ville</i>	85 381,70	611	70872	non
	17 594,42	6287		
	14 574,50	6132	752	mal comptabilisé

2017				
Dépense du budget annexe « Pompes funèbres » et recette du budget principal				
Objet	Montant (€)	Compte dépenses budget annexe	Compte budget principal	Symétrie des comptes
	110 213	Non identifié	70872	non

2018				
Dépense du budget annexe « Pompes funèbres » et recette du budget principal				
Objet	Montant (€)	Compte dépenses budget annexe	Compte budget principal	Symétrie des comptes
<i>Refacturations RH et comptables</i>	114 350,06	Non identifié	70872	non
Dépense du budget annexe « bassin de la madeleine » et recette du budget principal				
	8 253	Non identifié	70872	non

Annexe n° 2. Tableaux du financement des organismes périphériques au budget de la ville

Tableau n° 1 : Les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes

<i>Budgets consolidés d'Arles en milliers d'euros</i>					
<i>Libellé de l'organisme</i>	<i>Nomenclature</i>	<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>		<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	
		2018	%	2018	%
<i>BP Ville</i>	M 14	81 417	96,57	86 575	96,54
<i>BA « Régie des Pompes funèbres »</i>	M 4	1 076	1,27	1 160	1,29
<i>BA « Stationnement hors voirie »</i>	M 4	852	1,01	984	1,10
<i>BA- « Théâtre municipal »</i>	M 14	597	0,70	625	0,70
<i>BA « Régie du développement social »</i>	M 14	219	0,25	216	0,24
<i>BA « Bassins de la Madeleine »</i>	M 14	144	0,17	122	0,14
<i>BA « ZAC des Bosquets »</i>	M 14	0	0,00	0	0,00
	Sous-total M 14 BP et BA	82 377	97,71 %	87 538	97,60 %
	Sous-total M 4 BA	1 928	2,29	2 144	2,40
	Total général	84 305	100 %	89 682	100 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau n° 2 : Les participations de la ville au financement des organismes publics

<i>Organismes (présentation par montants décroissants)</i>	<i>Mode de financement (en €)</i>	<i>Montant versé en 2018</i>	<i>Montant prévu en 2019</i>
<i>CCAS</i>	subvention	4 672 000	4 672 000
<i>SDIS</i>	appel à cotisation	3 482 370	3 524 160
<i>EPACSA (régie)</i>	subvention	360 000	360 000
<i>Caisse des écoles</i>	subvention	301 733	360 000
<i>Syndicat Mixte de la Traversée du Delta du Rhône (SMTDR)</i>	6 % des charges	279 472	262 000
<i>Syndicat Mixte d'Aménagement des digues du Rhône et de la Mer (SYMADREM)</i>	clé de répartition	256 831	260 000
<i>Syndicat Mixte pour la Gestion du Parc Naturel Régional de Camargue (PNRC)</i>	participation forfaitaire	96 524	103 488
<i>Syndicat Mixte pour la Gestion du Parc Naturel Régional de Camargue- La Palissade</i>	participation forfaitaire		98 454
<i>Syndicat Intercommunal Canal des Alpines (SICAS)</i>	clé de répartition	14 741	15 000
<i>Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Crau (SIAC)</i>	clé de répartition	4 891	8 500
<i>Syndicat Intercommunal du Vigueirat et de la Vallée des Baux (SIVVB)</i>	clé de répartition	21 591	7 200
<i>Syndicat Mixte d'Energie du Département des Bouches-du-Rhône (SMED)</i>	participation statutaire	4 486	5 000
Total		9,494 M€	9,674 M€

Source : Compte administratif 2018 et budget primitif 2019

Tableau n° 3 : Versement de subventions supérieures à 75 K€ aux associations

<i>2018</i>	Montant versé (en €)
<u>Associations culturelles</u>	
« Théâtre d'Arles »	580 537
« Les rencontres internationales de la photographie d'Arles »	300 000
« Association Andromède »	90 000
<u>Préservation du milieu naturel</u>	
« Les Amis des Marais du Vigueira »	115 000
<u>Associations sportives</u>	
« Athlétic club Arles Avignon »	122 145
<u>Aides aux associations</u>	
« Comité des œuvres sociales de la ville »	301 196
« Arles associations »	180 000
<u>Enseignements</u>	
OGEC Saint-Vincent de Paul	282 904
OGEC Ecole Saint-Etienne	162 660
Total	2 134 442 €

Annexe n° 3. Évolution du financement des investissements

En milliers €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	954	3 644	1 457	3 169	4 496	4 855	5 157	23 733
- Annuité en capital de la dette	8 217	8 931	9 163	8 042	7 642	7 530	7 566	57 092
= CAF nette ou disponible (C)	- 7 263	- 5 287	- 7 707	- 4 873	- 3 146	- 2 675	- 2 409	- 33 358
TLE et taxe d'aménagement	669	105	316	221	277	397	943	2 928
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 083	1 685	1 933	2 917	514	837	1 464	11 433
+ Subventions d'investissement reçues	6 772	8 475	6 777	5 885	4 753	6 407	5 682	44 751
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	641	612	511	550	558	845	641	4 357
+ Produits de cession	1 676	102	2 076	798	181	1 500	903	7 238
+ Autres recettes	- 15	83	227	12	30	46	268	652
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	11 825	11 063	11 840	10 384	6 313	10 032	9 902	71 359
= Financement propre disponible (C+D)	4 563	5 776	4 134	5 511	3 167	7 357	7 494	38 001
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	39,2 %	31,1 %	33,6 %	58,1 %	30,6 %	58,0 %	60,4 %	3
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	11 640	18 599	12 293	9 480	10 355	12 680	12 398	87 445
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 128	694	438	299	888	154	149	3 750
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	- 370	- 370
- Participations et inv. financiers nets	30	31	130	23	- 18	- 45	- 45	105
- Charges à répartir	0	0	0	0	600	0	0	600
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 3	9	- 3	0	- 3	- 3	- 3	- 7
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 8 231	- 13 557	- 8 724	- 4 291	- 8 655	- 5 429	- 4 636	- 53 523
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	70	70
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 8 231	- 13 557	- 8 724	- 4 291	- 8 655	- 5 429	- 4 565	- 53 452
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	10 614	14 949	9 595	10 316	7 419	6 478	7 560	66 932
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 383	1 392	871	6 025	- 1 236	1 049	2 994	13 479

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

Annexe n° 4. Évolution des montants de subventions versés par la commune aux associations à vocation culturelle

<i>En K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1/Association recevant plus de 153 K€ de subvention							
<i>« Rencontres internationales de la photo » : Budget prévisionnel</i>	5 434	5 640	5 859	6 225	6 292	6 882	7 046
<i>Total subvention d'exploitation relevé dans le rapport du commissaire aux comptes :</i>	1 752	1 931	1 667	1 615	1 648	1 779	1 773
<i>Dont Ville d'Arles</i>	294,5	300	300	304	300	300	300
<i>Dont Conseil régional PACA</i>	372,4	372,4	372,4	372,4	372,4	500	500
<i>Dont Conseil départemental 13</i>	300	300	300	202	202	202	202
<i>Dont Autres</i>	758,7	968,6	816,7	809,8	809,8	745	730
2/Association recevant plus de 75 K€ de subvention							
<i>« Andromède » : budget prévisionnel</i>	59,6	571,7	610,8	607,5	663,7	626,2	635,2
<i>Total subvention d'exploitation relevé dans le rapport du commissaire aux comptes :</i>	346,5	295,7	272,2	339,8	324,1	289,9	302,1
<i>Dont Ville d'Arles</i>	90	90	90	90	90	90	90
<i>Dont Conseil régional PACA</i>	100	84,1	90	90	90	90	90
<i>Dont Conseil départemental 13</i>	75	74,7	80	70	60	60	60
<i>Dont Autres</i>	45	34,5	38	35	37	40	40

<i>En K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3/Associations recevant entre 23 K€ et 75 K€							
<i>3-1« Festiv'Arles maintenance et traditions » : budget prévisionnel</i>	169	183	183	165	150	153	146
<i>Total subvention d'exploitation relevé dans le rapport du commissaire aux comptes :</i>	160	141	132	111	121	132	121
<i>Dont ville d'Arles</i>	74,6	74,6	74,6	74,6	74,6	74,6	74,6
<i>Dont Conseil régional PACA</i>	46	38	37,5	36,7	38	41	38
<i>Dont Conseil départemental</i>	39	28,8	20	0	8	16	8
<i>3-2« Association culturelle du passage du Méjan »</i>	72	72	72	72	72	74	74
<i>3-3« SARL Le Méjan »</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>3-4« Comité de la fêria d'Arles »</i>	50,4	50,4	52,1	60	60	60	60
<i>3-5« Suds à Arles »</i>	57	58	58	58	58	58	60
<i>3-6« Association des amis du salon international des santonniers »</i>	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3
<i>3-7« Théâtre de la calade le grenier à sel »</i>	40	40	40	41	41	41	0
<i>3-8« Voies off »</i>	35	36	36	36	36	36	36
<i>3-9« Atlas assises traduction littéraire »</i>	24	24	24	27,5	27,5	27,5	27,5
<i>3-10« Copéa Arles conservation du patrimoine écrit » (création en 2014)</i>			32	32	32	20	20
<i>3-11« Musée résistance déportation »</i>	18	18	18	20	20	23	23

Annexe n° 5. Régime d'autorisations d'absences : comparaison FPE / Arles

Nature de l'événement	Usage fonction publique d'État	Arles
Maladie très grave du conjoint	3 jours	3 jours maxi / an
Maladie très grave d'un enfant	3 jours	3 jours maxi / enfant
Maladie très grave des parents	3 jours	3 jours maxi / parent
Mariage de l'agent	5 jours	5 jours / an
Décès du conjoint	3 jours	3 jours
Décès d'un enfant	3 jours	3 jours
Décès du père ou de la mère	3 jours	3 jours / parent
Garde d'enfants malades (jusqu'à 16 ans), sauf enfants handicapés (jusqu'à 18 ans)	Obligations de service + 1 jour	Quel que soit le nombre d'enfants de la famille, obligations de service + 1 jour
Naissance d'un enfant (congés naissance pour père)	Néant	3 jours / an /enfant
Mariage d'un enfant		2 jours / an
Mariage d'un frère ou d'une sœur		1 jour / an
Décès d'un frère, d'une sœur (beau-frère, belle-sœur)		1 jour / an
Décès d'un beau-père ou d'une belle-mère		1 jour / an
Décès d'un grand-parent		1 jour / an
Décès d'un gendre ou d'une belle-fille		1 jour / an
Décès d'un petit fils ou d'une petite-fille		1 jour / an
Déménagement de l'agent		1 jour / an
Règlement d'affaires de famille (notaire, ...)		1 jour / an
Visite spécialiste hors d'Arles ou à Arles ou visite médicale obligatoire des enfants lors du passage de la maternelle au primaire		1 jour / an
Don du sang		2 x ½ journée / an (le jour du don) (sur le temps de travail)
Activités de pompier volontaire		3-5 jours / an
Activités au sein d'une ONG (ex : Croix rouge)		3 jours / an

Source : Commune d'Arles et CRC



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

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

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagreffé@crtc.ccomptes.fr

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



Marseille, le **30 SEP. 2020**

LE PRÉSIDENT

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

à

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° *1384*

Monsieur Patrick de CAROLIS
Maire de la commune d'Arles

Contrôle n° 2017-0041

Hôtel de Ville
BP 90196
13200 ARLES

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 131 943 4390 7

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Arles pour les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

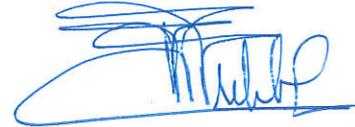
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH