

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Le président

Marseille le - 7 FEV. 2017

Référence à rappeler : Greffe/BM/CE n° 446
Recommandée AR n° 2e 116 450 2380 4

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune d'Avignon à partir de l'exercice 2006.

Il vous appartient de transmettre ce rapport, accompagné des réponses jointes, à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

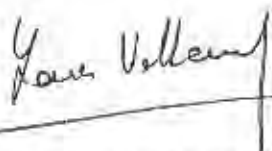
En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Il conviendrait que ce rapport précise 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.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département de Vaucluse.

Je vous prie d'agréer, Madame le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Bien à vous,


Louis VALLERNAUD

Madame le Maire
de la commune d'Avignon
Hôtel de ville
Place de l'horloge
84045 AVIGNON Cedex 9



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE D'AVIGNON
(VAUCLUSE)
A COMPTER DE L'EXERCICE 2006**

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Avignon à partir de 2006. Par lettre en date du 6 août 2015, le président de la chambre a informé Madame Cécile Helle, ordonnateur de la collectivité, et Madame Marie-Josée Roig, ancien ordonnateur, de l'ouverture du contrôle. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé en présence de Madame Helle, le 26 janvier 2016 et de Madame Roig, le 8 février 2016.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 13 avril 2016, arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises le 13 juillet 2016 à Madame Cécile Helle, ordonnateur en fonction et, pour les parties qui la concernent, à Madame Marie-Josée Roig. Trois extraits ont également été envoyés à des tiers mis en cause.

Madame HELLE, a répondu par courrier enregistré au greffe le 30 janvier 2017 et Madame ROIG, a répondu par courrier enregistré au greffe le 26 janvier 2017.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre, a arrêté, le 15 décembre 2016, ses observations définitives.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 23 décembre 2016 à Madame Helle, ordonnateur en fonctions ainsi qu'à sa prédécesseure pour les passages qui la concernent.

Mme Cécile HELLE et Mme Marie-Josée ROIG ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, sont jointes à ce rapport.

Ce rapport, auxquelles seront jointes les réponses, devra être communiqué par la commune d'Avignon à son assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à débat.

Ce rapport, est consultable sur le site des juridictions financières (www.ecomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la commune d'Avignon par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a fait l'objet d'un premier volet, réalisé à la demande de la collectivité, concernant sa situation financière. Le rapport qui en est issu, rendu public le 27 mai 2015, a montré que la situation financière de la commune était tendue et que ses marges de manœuvre étaient faibles, sinon inexistantes, en matière d'investissements. Le second volet de l'examen de la gestion de la ville a été réalisé à l'initiative de la chambre. Il traite de deux autres thèmes : la gestion du personnel et les subventions versées aux associations.

Les investigations réalisées par la chambre montrent que dans ces deux domaines, la commune d'Avignon dispose de marges de manœuvre pour réaliser des économies et réduire ainsi ses charges de gestion.

Les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines offrent d'importantes marges de manœuvre.

Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des charges de gestion de la commune d'Avignon (56 % en 2015). Dans ce domaine, les leviers d'action de la collectivité concernent l'absentéisme, qui est particulièrement important chez les agents titulaires, le temps de travail, qui se situe à un niveau très inférieur à la durée légale, la gestion des avancements, qui est assurée dans des conditions très favorables aux intérêts des agents municipaux.

Le temps de travail type des agents de la collectivité, fixé à 1 540 heures par agent et par an depuis 2005, est inférieur à la durée légale de 1 607 heures par an. Les heures de travail non effectuées représentent 80 équivalents temps plein (ETP), ce qui signifie que le respect de la réglementation en vigueur permettrait théoriquement à la commune d'économiser l'équivalent de 80 agents travaillant à temps plein.

La prise en compte de sujétions particulières et l'octroi d'autorisations d'absence généreuses viennent encore réduire le temps de travail des agents.

Une redéfinition des cycles de travail permettrait de réduire le volume des indemnités pour heures supplémentaires qui leur sont payées.

Par ailleurs les quotas d'avancement de grade et les durées d'avancement d'échelon sont sans commune mesure avec ceux en vigueur dans la fonction publique de l'Etat. Sur ce plan également, une gestion plus rigoureuse permettrait à la commune de réaliser des économies.

Bien que le temps de travail et les avancements soient très favorables aux agents, le taux d'absentéisme se situe à un niveau nettement supérieur à celui des communes de taille comparable, notamment en ce qui concerne les personnels titulaires. Des mesures visant à réduire l'absentéisme pourraient donc être mises en œuvre.

La chambre a également relevé l'importance du nombre d'agents affectés au cabinet du maire et aux bureaux rattachés, qui s'est inscrit dans une échelle de 37 à 29 personnes au cours de la période sous revue.

Cette situation s'explique pour partie par le fait que la réglementation limitant le nombre de collaborateurs de cabinet a été contournée. En outre un chef de cabinet, recruté sur un poste de fonctionnaire contractuel, a été titularisé en fin de mandat, ce qui est illégal.

Enfin la chambre a constaté que les informations transmises au conseil municipal concernant le personnel étaient insuffisantes.

Les subventions aux associations offrent des marges de manœuvre en apparence plus réduites compte tenu du rayonnement culturel de la ville

De 2009 à 2014, la ville d'Avignon a consacré en moyenne 14 % de ses produits de gestion à sa politique de subventionnement aux personnes publiques et privées. Le montant, des subventions de fonctionnement au secteur associatif local, qui s'est établi à 10,3 millions en moyenne selon les comptes administratifs des exercices 2009 à 2014, a faiblement progressé (+0,3 % par an en moyenne entre 2009 et 2014).

L'année 2013 a été marquée par une diminution du volume des subventions de fonctionnement, liée à des transferts vers l'intercommunalité, qui subventionne désormais partiellement le festival d'Avignon et l'Orchestre lyrique régional Avignon Provence (OLRAP).

Toutefois, force est de constater que, bien que la communauté d'agglomération du Grand Avignon (GA) ait pris à sa charge des subventions jusque-là versées par la ville, l'enveloppe globale de subventions n'a pas diminué dans la même proportion que les charges transférées.

Les trois principales associations du secteur culturel (festival d'Avignon, collection Lambert, OLRAP) font l'objet d'engagements financiers précisés dans des conventions. La ville dispose de faibles marges de manœuvre pour moduler les subventions qui leur sont allouées dans ce cadre. Aussi le soutien qu'elle apporte à ces associations (représentant 21,75 % du montant total des subventions allouées en 2014), dont la situation financière est relativement tendue, devrait se maintenir à un niveau incompressible.

Des contributions en nature conséquentes sont parfois accordées aux associations, comme le non remboursement des charges salariales des agents mis à leur disposition ou encore la non refacturation de leurs dépenses d'énergie. Ces avantages, qui ne sont pas détaillés dans les annexes du compte administratif, et dont il n'est pas tenu compte pour l'appréciation du seuil de conventionnement, ne font pas non plus systématiquement l'objet d'une valorisation dans les comptes des associations qui en bénéficient.

Un cadre d'intervention général peu défini avant 2014 et l'instruction des dossiers par plusieurs services différents, sans coordination, révèlent une absence de vision stratégique. Depuis la réorientation des missions affectées au contrôleur de gestion en 2012, le contrôle de l'utilisation des subventions accordées est très insuffisant (non-respect de leurs obligations par certaines associations, absence de transmission des comptes, d'indication de la rémunération des dirigeants, d'établissement d'un compte rendu financier).

De manière générale, la commune gagnerait à assurer un suivi plus rigoureux des associations subventionnées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : respecter la durée légale du travail et mettre fin à l'octroi de congés irréguliers.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre une politique plus sélective en matière d'avancements de grade et d'échelon, en fonction de la valeur professionnelle des agents.

Recommandation n° 3 : respecter la réglementation en matière de logement de fonction fixée par le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Recommandation n° 4 : déclarer l'avantage en nature correspondant aux véhicules avec remisage à domicile et encadrer le dispositif dans un règlement *ad hoc*.

Recommandation n° 5 : mettre à jour les tableaux d'effectifs.

Recommandation n° 6 : exiger le remboursement des charges salariales des personnels mis à disposition des associations.

Recommandation n° 7 : mettre en place un dispositif de contrôle des documents comptables des associations.

Sommaire

SYNTHÈSE	1
RECOMMANDATIONS	3
1. DES DEPENSES DE PERSONNEL QUI RECELENT D'IMPORTANTES MARGES D'ECONOMIE	6
1.1. Les dépenses de personnel	6
1.1.1. La rigidité des dépenses de personnel	6
1.1.2. L'augmentation des dépenses de rémunération générée par la rénovation du régime indemnitaire	8
1.2. La nécessité de redéfinir le temps de travail	9
1.2.1. Un temps de travail historiquement faible	9
1.2.2. Le coût pour la commune du non-respect de la durée légale du travail	10
1.2.3. Un temps de travail encore moindre pour certains agents, justifié par des sujétions particulières parfois discutables	10
1.2.4. Un dispositif d'autorisations d'absence particulièrement généreux	12
1.3. Les cycles de travail individualisés et le paiement d'heures supplémentaires	12
1.3.1. Les cycles de travail	12
1.3.2. Un suivi rigoureux des cycles de travail	13
1.3.3. Le recours aux heures supplémentaires	14
1.4. Un absentéisme important et un déroulé de carrière favorable	16
1.4.1. Des avancements de grade et d'échelon favorables	16
1.4.2. Une procédure de recrutement singulière	17
1.4.3. Le régime indemnitaire	19
1.4.4. Les avantages en nature	22
1.4.5. Un absentéisme conséquent	25
1.5. Le cabinet du maire	27
1.5.1. L'évolution durant la période sous revue du cabinet et des bureaux rattachés au cabinet	28
1.5.2. Les règles d'embauche des collaborateurs de cabinet	28
1.5.3. L'emploi et la rémunération d'un chef de cabinet	29
1.5.4. La titularisation irrégulière du chef de cabinet	30
1.6. Une information insuffisante de l'assemble délibérante sur les effectifs	31
1.6.1. Une baisse apparente des effectifs	31
1.6.2. Des effectifs non complètement décrits dans les comptes administratifs	33
1.6.3. Des écarts importants entre les emplois budgétaires et les effectifs pourvus	34
2. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS OFFRENT DES MARGES DE MANŒUVRE EN APPARENCE PLUS REDUITES COMPTE TENU DU RAYONNEMENT CULTUREL DE LA VILLE	35
2.1. Evolutions budgétaires et financières des subventions aux associations	35
2.1.1. Des annexes au budget primitif et au compte administratif insuffisamment renseignées	35
2.1.2. Des subventions de fonctionnement soutenues jusqu'en 2014	36
2.1.3. Un manque de suivi des subventions d'investissement octroyées	37
2.1.4. Les subventions de fonctionnement	37
2.2. Un défaut de lisibilité de la politique de subventionnement	39
2.2.1. Un cadre d'intervention général peu défini avant 2014	39
2.2.2. Des subventions en nature conséquentes insuffisamment valorisées	40
2.3. Des procédures internes perfectibles, notamment dans l'instruction des demandes et le contrôle de l'utilisation des subventions	44
2.3.1. Une instruction des demandes effectuée par chaque service sans vision d'ensemble	44
2.3.2. Un défaut de contrôle de l'utilisation des subventions accordées	45

2.4. Des marges de manœuvre réduites sur la gestion des trois principales associations culturelles	54
2.4.1. Des engagements financiers conséquents pour la collectivité	54
2.4.2. La situation financière tendue des trois principales associations subventionnées par la ville	55
1. ANNEXES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES	59
1.1. Effectifs reconstitués du budget principal (titulaires et non titulaires)	59
1.2. Décompte du temps de travail actuel	59
1.3. Autorisations d'absence	60
1.4. Les avancements d'échelon	61
1.5. La faible modulation des indemnités de grade	61
1.6. Régime indemnitaire de fonction	62
1.7. Les astreintes	64
2. ANNEXES RELATIVES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	66
2.1. Annexes aux documents budgétaires	66
2.2. Cartographie des subventions de fonctionnement	67
2.3. Avantages en nature	68
2.4. Fonds de roulement des trois associations culturelles	70
2.5. Résultats annuels du festival d'Avignon	71
2.6. Résultats annuels de la collection Lambert	71
2.7. Résultats annuels de L'OLRAP	72

1. DES DEPENSES DE PERSONNEL QUI RECELENT D'IMPORTANTES MARGES D'ECONOMIE

L'analyse des dépenses de personnel a porté sur les dépenses retracées dans le budget principal. Compte tenu du manque de fiabilité des données relatives aux effectifs (cf. *infra*, le point 1.6.2), les emplois pourvus du budget principal ont été reconstitués à partir d'éléments fournis par la ville et des données figurant dans les comptes administratifs des budgets annexes (cf. annexe 1.1).

	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs pourvus tous budgets	2 072	2 063	2 065	1 949	1 963
- effectifs pourvus BA Opéra	127	122	117	0	0
- effectifs pourvus BA Crématorium	1	3	3	3	3
- effectifs pourvus BA Chambre funéraire	2	3	3	3	2
- effectifs pourvus BA Gestion des baux	1	1	1	1	2
Effectifs pourvus reconstitués BP	1 941	1 934	1 941	1 942	1 956

Source : calcul CRC à partir des tableaux remplis par la collectivité (T1) et des effectifs pourvus figurant dans les C.A des budgets annexes.

1.1. Les dépenses de personnel

1.1.1. La rigidité des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont supérieures à celle de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU), même si l'écart tend à se réduire en fin de période. Au 31 décembre 2014¹ les dépenses de personnel de la ville d'Avignon s'établissaient à 818 €/habitant, contre 804 €/habitant pour la strate.

	2010	2011	2012	2013	2014
Charges personnel Avignon €/hab.	742	767	780	796	818
Charges personnel strate	711	731	745	772	805
Ecart %	4 %	5 %	5 %	3 %	2 %

Source : Tableau Bercy collectivités locales (budget principal seul).

Sur la période de 2010 à 2015, les dépenses de personnel représentent le premier poste de dépenses de fonctionnement de la ville. Le ratio rapportant les charges de personnel aux charges courantes atteignait 56,8 % en 2015.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structure à partir de
Charges à caractère général	24 108 390	23 888 301	24 513 676	25 997 260	28 034 207	24 938 654	19,5%
+ Charges de personnel	66 433 477	70 850 505	71 368 561	72 942 738	75 273 986	78 318 581	53,9%
+ Subventions de fonctionnement	20 302 241	21 335 000	22 754 212	21 909 853	23 194 917	21 387 048	16,2%
+ Autres charges de gestion	10 908 287	10 978 248	10 877 038	5 464 946	5 228 529	5 895 365	6,0%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	6 654 438	7 196 545	7 102 618	7 116 907	3 052 506	6 226 851	8,4%
= Charges courantes	121 304 832	134 254 600	136 418 305	135 431 692	138 784 145	134 916 501	
Charges de personnel / charges courantes	52,9%	52,8%	52,3%	54,7%	54,2%	56,8%	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	5,1%	5,4%	5,2%	5,3%	6,5%	4,6%	

Source : ANAFI- comptes de gestion

¹ Les données 2015 concernant les communes de la strate démographique à laquelle appartient la commune d'Avignon n'étaient pas disponibles lorsque le présent ROP a été établi.

Au cours de la même période, les dépenses de personnel ont augmenté de 2 % par an en moyenne², jusqu'à atteindre 76 618 581 € en 2015. Déduction faite du remboursement des charges salariales des agents que la ville met à la disposition d'organismes tiers, la progression constatée est du même ordre de grandeur (+2,1 % par an en moyenne). L'augmentation a été plus sensible à partir de 2013. En effet :

- les dépenses de personnel ont progressé de 2,4 % cette année-là en raison de l'augmentation des cotisations sociales et du coût du GVT, selon les explications fournies par l'ancien l'ordonnateur dans le cadre du premier volet du contrôle de la chambre portant sur l'analyse financière ; la chambre a cependant remarqué que *« l'augmentation des charges sociales [n'avait pas couvert] la totalité de l'augmentation (+ 1 172 336 €). Le fait est que le seul passage du taux CNRACL de 27,40 % à 27,75 % sur les traitements des personnels titulaires (soit une assiette totale de 36,1 M€) a généré, entre 2012 et 2013, un surcoût de près de 0,5 M€ pour la collectivité, ce qui correspond à 40 % de l'augmentation des charges de personnel constatée en 2013 ; si l'on intègre les autres augmentations de cotisations (notamment au titre de l'IRCANTEC pour les non-titulaires et le passage de 0,9 à 1 % de la cotisation au CNFPT), le surcoût est de 0,6 M€, ce qui explique la moitié de la hausse de charges de personnel »* ;
- selon les explications fournies par le nouvel ordonnateur au conseil municipal, la progression de 3,2 % constatée en 2014 a résulté de mesures exogènes, notamment la revalorisation du traitement des agents de catégorie C, la hausse des cotisations CNRACL de 1,55 % et la suppression du jour de carence³ ;
- en 2015, les dépenses de personnel ont augmenté de 1,35 M€ par rapport à 2014, ce qui est conforme à la présentation faite dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, qui avait prévu une augmentation des charges de personnel de 1,4 M€ cette année-là. Cette augmentation a été expliquée par les décisions prises au plan national (revalorisation des agents des catégories B et C, augmentation des cotisations) et par le financement de la réforme des rythmes scolaires ; le coût direct de cette dernière, correspondant aux charges salariales des personnels mobilisés et des personnels recrutés, a été évalué par la ville à 1,47 M€ en année pleine à partir de 2015 et son coût indirect (associations conventionnées et coût des structures mises à disposition pour les temps d'activités périscolaires) à 270 000 € par an.

Ramené aux effectifs pourvus reconstitués⁴ du périmètre du budget principal (agents titulaires et non titulaires sur emplois permanents), le coût moyen par agent a augmenté de 7,58 %, soit une progression de 1,8 % par an en moyenne sur la période 2010-2014.

² Ainsi que l'ancien ordonnateur l'a relevé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le premier volet du contrôle de la commune a montré que les dépenses de personnel avaient augmenté de 1,5 % par an en moyenne sur la période 2009-2013.

³ Cf. présentation du DOB 2014 le 22 avril 2014.

⁴ Cf. point 4.62.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation annuelle moyenne
Charges de personnel	69 433 477	70 856 505	71 368 561	72 942 726	75 273 986	2,0%
Effectifs pourvus reconstitués BP (tableau 1 corrigé)	1 941	1 934	1 941	1 942	1 956	
Coût par agent	35 772,01	36 637,28	36 768,96	37 560,62	38 483,63	1,8%

Source : ANAFI-comptes de gestion / calcul CRC.

1.1.2. L'augmentation des dépenses de rémunération générée par la rénovation du régime indemnitaire

Les dépenses de rémunération des agents titulaires ont augmenté de 1,1 % par an en moyenne entre 2010 et 2015. Cette hausse est principalement imputable à l'augmentation des dépenses indemnitaires qui, pour ce qui concerne cette catégorie d'agents, ont progressé de 2,9 % par an en moyenne.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	36 303 480	36 601 328	36 924 407	36 126 070	36 745 340	37 510 990	0,7%
+ Régime indemnitaire lié par l'assentiment	7 939 462	8 770 499	8 494 017	8 706 272	9 418 530	9 046 178	2,9%
+ Autres indemnités	900 782	913 178	900 061	913 687	906 283	1 034 407	2,2%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	45 043 733	45 290 005	45 718 485	45 746 029	47 071 214	47 580 602	1,1%
en % des rémunérations du personnel*	92,7%	91,8%	91,0%	90,6%	92,4%	90,7%	

Source : ANAFI-comptes de gestion.

Ramenée aux effectifs pourvus de titulaires du budget principal, la rémunération moyenne des agents titulaires a augmenté de 4,8 %, soit une progression de 1,2 % par an en moyenne sur la période 2010-2014.

	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Rémunération personnel titulaires (en €)	45 043 733	45 290 005	45 718 485	45 746 029	47 071 214	+ 1,1 %
Effectifs pourvus reconstitués titulaires	1 808	1 794	1 789	1 789	1 803	
Rémunération moyenne titulaires (en €)	24 914	25 245	25 555	25 571	26 107	+ 1,2 %

Source : ANAFI-comptes de gestion / calcul CRC.

Les dépenses de rémunération des agents non titulaires ont augmenté plus fortement, de 7,4 % par an en moyenne sur la période 2010-2015, du fait également du dynamisme de leur régime indemnitaire. En effet, alors que leurs rémunérations principales ont progressé de 6,5 %, les dépenses concernant leur régime indemnitaire ont augmenté de 15,2 % par an en moyenne. Cette évolution a résulté de la diminution de quatre à deux ans, à compter de 2011, de l'ancienneté requise pour que les intéressés bénéficient de primes et indemnités.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% annuée moyenne
Rémunération principale	3 254 364	3 609 210	3 966 568	4 098 171	4 311 025	4 439 463	6,5%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	311 421	471 424	500 055	527 058	579 744	611 086	15,2%
+ Autres indemnités	0	2 428	15 781	52 072	0	180	6%
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3 566 585	4 173 469	4 472 212	4 637 306	4 881 855	5 101 134	7,4%

Source : ANAFI-comptes de gestion.

Ramenée aux effectifs de non titulaires du budget principal, la rémunération moyenne des agents non titulaires a augmenté de 19 %, soit une progression de 4,4 % par en moyenne sur la période 2010-2014.

	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Rémunération personnel non titulaires (en €)	3 566 585	4 173 469	4 472 212	4 637 306	4 881 866	+ 8,2 %
Effectifs pourvus reconstitués non titulaires	133	140	152	153	153	
Rémunération moyenne non titulaires (en €)	26 816	29 810	29 422	30 309	31 908	+ 4,4 %

Source : ANAFI-comptes de gestion / calcul CRC.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a souligné que la revalorisation du régime indemnitaire des agents municipaux avait concerné exclusivement les agents titulaires de catégorie C bénéficiant d'une faible rémunération, les agents de catégories C et B occupant des postes soumis à des sujétions particulières et les agents non titulaires rémunérés sur la base du SMIC et qu'elle avait été menée « dans le cadre d'une démarche participative à laquelle [avait] été associée la totalité des organisations syndicales ». Il a fait valoir que « cette mesure juste et équitable s'imposait » et qu'il « ne regrette[ait] pas de l'avoir mise en œuvre ».

1.2. La nécessité de redéfinir le temps de travail

1.2.1. Un temps de travail historiquement faible

Le temps de travail annuel était fixé en Avignon à 1 576 heures compte tenu du contrat de solidarité signé entre la ville et l'Etat en 1982 prévoyant l'instauration d'un temps de travail hebdomadaire de 36 heures en contrepartie d'embauches financées en partie par des dotations nationales.

Avec la réduction du temps de travail de 39 heures à 35 heures par semaine (soit une durée annuelle de 1 600 heures), intervenue en 2001, l'accord sur la réduction du temps de travail (ARTT), approuvé le 6 décembre 2001 par le comité technique paritaire et le 11 décembre par le conseil municipal, a abaissé la durée annuelle de travail des agents municipaux de 43 heures. Celle-ci est donc passée de 1 576 heures à 1 533 heures.

Le préfet alors en fonctions avait mis en cause le bien-fondé de cette décision, en estimant que « la délibération litigieuse ne motivait nullement l'adoption d'un régime annuel de 1 533 heures par l'existence de sujétions particulières, qui, en tout état de cause, ne sauraient concerner l'ensemble du personnel »⁵.

⁵ Par lettre du 4 avril 2002, l'ancien ordonnateur a formé un recours gracieux auprès du préfet, soutenant que « la législation en matière de temps de travail fixe des plafonds à ne pas dépasser (39 heures puis 35 heures dans le privé, 1 600 heures dans le public) plutôt que des planches à atteindre. A mon sens l'allègement des temps de travail des collectivités locales sur une norme de 1 600 heures annuelles serait à cet égard contraire à l'article 72 de la Constitution relatif à la libre détermination des collectivités ». Le maire alors en fonctions a également fait valoir que « l'esprit de responsabilité et de concertation qui [avait] présidé [au] vote des conflits sociaux et troubles à l'ordre public ».

La durée annuelle de travail, fixée à 1 600 heures par l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, a été ramenée à 1 607 heures avec l'introduction de la journée de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Il s'agit d'une durée de travail plancher, sous réserve de la prise en compte des sujétions dues à des organisations spécifiques (voir en ce sens l'arrêt du 23 juin 2005 de la Cour administrative d'appel de Versailles, 1^{ère} chambre, 03VE01521).

1.2.2. Le coût pour la commune du non-respect de la durée légale du travail

A compter du 1^{er} janvier 2005, le temps de travail des agents de la ville a été fixé à 1 540 heures par an, réparties sur 220 jours, à raison de 7 heures par jour en moyenne (cf. annexe 1.2). Les agents bénéficient de 25 jours de congés de droit, de 5 jours de congés supplémentaires, présentés comme des « avantages acquis » au titre du contrat de solidarité⁶, et de 4 jours supplémentaires attribués par note de service du maire à l'occasion des jours fériés⁷.

Compte tenu des effectifs de la commune, une différence de 67 heures entre la durée légale (1 607 heures par an) et la durée effective (1 540 heures) de travail des agents municipaux correspond à environ 80 ETP.

	2012	2013	2014
Effectif de la collectivité (en ETP)	1 996	1 886	1 900
Volume d'heures de travail perdues (H)	133 732	126 362	127 300
Correspondance en ETP	83,22	78,63	79,22

Source : CRC à partir donnée mairie (ETP).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a fait valoir que cette comparaison serait « *purement théorique et inutilement provocatrice* », ajoutant qu'« *on pourrait tout aussi bien constater que la différence entre le temps de travail effectif et le temps de travail légal est de (...) 18 minutes par jour et par agent* », soit « *le temps d'une pause-café (...)* ».

Il reste que le coût théorique pour la collectivité du non-respect de la durée légale du travail peut être estimé à près de 3,2 M€⁸ par an pour le seul budget principal.

1.2.3. Un temps de travail encore moindre pour certains agents, justifié par des sujétions particulières parfois discutables

Dans sa version mise à jour lors de la réunion du CTP du 13 novembre 2012, l'article 1.2.2 du préambule de l'accord sur le temps de travail prévoit que « *certaines agents, du fait des sujétions particulières qui leur incombent, se voient reconnaître une obligation annuelle de travail inférieure à ce nouveau seuil, ainsi que le prévoit l'article 2 du décret du 12 juillet 2001* ».

Ainsi des temps de travail encore moindre ont été définis pour quatre cadres d'emploi :

⁶ En contrepartie de cette « semaine supplémentaire » accordée par le maire en 1982, les agents municipaux ne bénéficient d'aucun jour de fractionnement.

⁷ Jusqu'en 2009, il s'agissait de « jours de pont ». Depuis lors, l'un de ces quatre jours correspond à la journée de solidarité (lundi de Pentecôte) instituée par la loi susmentionnée du 30 juin 2004. *In fine*, la durée annuelle de travail des agents municipaux a donc été maintenue à 1 540 heures.

⁸ Compte-tenu du montant total de ses dépenses de personnel en 2014, 1 894 ETP et 75,2 M€ au budget principal.

- 1 457 heures par an pour les agents du service de l'enseignement travaillant dans les écoles (annexe 2 bis de l'accord-cadre sur le temps de travail) ;

Les agents concernés travaillent donc 83 heures de moins que les agents municipaux ne subissant aucune sujétion particulière et bénéficient ainsi de 12 jours de congés supplémentaires ;

- 1 463 heures par an pour les éducateurs et animateurs sportifs (annexe 261 de l'accord-cadre relatif au temps de travail)², en comptabilisant un temps de préparation pour les activités.

La chambre relève qu'aucune disposition des décrets n° 92-368 du 1^{er} avril 1992 et n° 2011-605 du 30 mai 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives ne prévoit d'aménagement particulier de leur temps de travail du fait de leurs obligations de service. Par apport à un agent de la ville qui travaille 1 540 heures, la différence de 77 heures représente 11 jours de congés supplémentaires.

- 1 441 heures par an pour les agents de caisse des piscines, compte tenu de l'absence de prime pour les régisseurs adjoints dans un « contexte difficile et dangereux » selon la collectivité. Les agents de caisse sont astreints à une obligation hebdomadaire de service de 32 heures en temps normal et de 35 heures en juin, juillet et août, soit un temps de travail moyen hebdomadaire de 32 heures 45.

Ces agents bénéficient de 14 jours de congés supplémentaires (soit au total 90 heures).

- 1 507 heures pour les agents d'entretien et de vestiaire des piscines, compte tenu de la modulation de leurs cycles de travail. Ils sont astreints à une obligation hebdomadaire de service de 34 heures en temps normal et de 35 heures en juin, juillet et août, soit une moyenne hebdomadaire de 34 heures 15.

Ces agents bénéficient de 4,5 jours de congés supplémentaires (soit au total 33 heures).

Il résulte de ce qui précède que non seulement le temps de travail annuel des agents de la ville d'Avignon est très inférieur à la durée légale, mais qu'en outre plusieurs dispositifs dérogatoires au temps de travail local (1 540 heures) conduisent à accorder à certains agents des congés supplémentaires.

Recommandation n° 1 : Respecter la durée légale du travail et réexaminer le bien fondé des réductions supplémentaires accordées à certaines catégories de personnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'il avait demandé la réalisation d'un état des lieux détaillé des pratiques s'agissant de l'octroi de congés irréguliers « pour revenir de manière progressive au régime de référence pratiqué dans la fonction publique de l'Etat ».

Il a ajouté que, d'une manière plus générale, immédiatement après sa prise de fonctions, « des négociations [avaient] (...) été lancées avec les organisations représentatives du personnel municipal pour revenir de manière progressive et concertée à la durée légale du travail », mais que « ce cycle de négociation intitulé « Contrat Social de Mandature » qui visait à remettre la collectivité dans la légalité et redonner de l'efficacité au service public en contrepartie d'avancées sociales et salariales pour les agents [était] aujourd'hui interrompu faute de compromis possible avec les organisations syndicales sur un accord global » et que la commune privilégiait désormais une « démarche de traitements individualisés de ces dossiers (...) pour lesquels des Comités Techniques [seraient] dûment convoqués afin de procéder à la mise en application dès l'année 2017 des mesures préconisées par la nouvelle équipe municipale ».

² « Pour les agents catégories A, B et C des filières sportive et animation, dans le cadre de leurs fonctions liées à l'enseignement, l'animation et la sécurité des pratiquants, une heure est comptée 1 h 20 à concurrence de 36 heures par semaine en moyenne sur l'année car ces fonctions nécessitent un temps de préparation pour des interventions de qualité. L'obligation annuelle de service est de 1435 heures par an, plus 28 heures au titre des manifestations. Dans le cadre de fonctions purement administratives, 1 heure reste 1 heure à concurrence de 36 heures par semaine ».

La chambre prend acte de ces actions et orientations mais souligne la nécessité qu'elles débouchent sans plus tarder sur des mesures permettant à la commune d'appliquer la réglementation en vigueur.

1.2.4. Un dispositif d'autorisations d'absence particulièrement généreux

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux mais il n'en fixe pas la durée. En l'absence de décret d'application, les durées de ces autorisations d'absences peuvent être déterminées localement, après consultation du comité technique paritaire.

Le dispositif retenu par la ville d'Avignon (cf. annexe 1.3), précisé dans la partie « règlement congés et autorisations spéciales d'absence (ASA) » de l'accord-cadre sur la réduction du temps de travail, se caractérise par :

- un régime largement plus généreux que celui en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat s'agissant de la définition des événements familiaux, ainsi qu'une vision « élargie » de la famille (collatéraux deuxième degré, belle-famille).
- des durées d'absences différenciées pour les mêmes événements familiaux (ex : mariage de l'agent : 8 jours, PACS de l'agent : 5 jours, mariage de l'enfant de l'agent : 5 jours, PACS de l'enfant de l'agent : aucun jour).

Les durées de ces autorisations d'absence devraient être déterminées par référence aux circulaires ministérielles et aux pratiques des autres administrations, notamment celles de l'Etat pour ses agents.

1.3. Les cycles de travail individualisés et le paiement d'heures supplémentaires

1.3.1. Les cycles de travail

Si les cycles de travail ont tous été définis, après avis du comité technique, par délibération du conseil municipal, les annexes¹⁰ à l'accord-cadre fixent des cycles par sous-services, bureaux, lieux géographiques et parfois même par agents.

En effet, alors que le logiciel de suivi des temps de travail identifie 63 cycles de travail, le nombre de profils horaires paramétrés est largement supérieur, puisque 347 cas différents de suivi des temps de travail sont recensés.

Sur 2 223 agents suivis en 2014 :

- 22 durées hebdomadaires de travail coexistaient, s'inscrivant dans une échelle de 7 heures 36 à 38 heures ; 67 % des agents suivis étaient à 36 heures ;
- 14 modalités hebdomadaires de travail coexistaient, s'inscrivant dans une échelle de un à six jours ; 60 % des agents travaillaient 5 jours par semaine.

¹⁰ Des annexes à l'accord-cadre ont été déclinées par service. Chaque annexe organise le travail au sein du service auquel elle se rapporte selon des périodes de référence appelées cycles de travail.

Les six cycles les plus courants, qui concernent 1 699 agents des 2 223 agents suivis en 2014, soit 76 % des effectifs, sont les suivants :

	5 jours	4,6 jours	4,5 jours	4 jours
36h00	1 075 agents	166 agents	113 agents	
38h00	141 agents			
35h00				105 agents
28h48				99 agents

Source : CRC à partir du tableau des cycles de travail 2014 communiqué par la commune.

1.3.2. Un suivi rigoureux des cycles de travail

La collectivité dispose depuis plusieurs années de moyens en personnel (bureau gestion du temps) et de moyens techniques (système d'information) pour assurer le suivi des temps de travail des agents municipaux (respect des cycles, déclenchement des heures supplémentaires).

1.3.2.1. Le bureau de la gestion du temps

Parmi les six responsables de pôle de la direction des ressources humaines et des relations sociales¹¹, le responsable du pôle développement a sous sa tutelle un bureau mobilité, un bureau formation et un bureau gestion du temps.

Le bureau de la gestion des temps mobilise de nombreux agents, puisqu'il comprend :

- Un responsable du bureau, qui gère le paramétrage du système d'information ;
- Quatre décompteurs « temps », qui exercent leurs fonctions au sein du bureau ;
- Soixante-douze gestionnaires, répartis dans les services.

Le suivi des temps de travail par décompteur est réalisé par portefeuilles de services. Compte tenu de la diversité des cycles de travail, en cas d'absence d'un agent décompteur, la reprise du suivi des temps par un autre agent est délicate.

1.3.2.2. Le suivi informatique

La collectivité s'est dotée d'un système d'information permettant un suivi automatisé des temps de travail. Depuis la fin de l'année 2009, tous les agents, à l'exception des saisonniers et des agents vacataires chargés des interclasses à l'Education, sont suivis par le logiciel¹².

Le logiciel permet un suivi centralisé des temps de présence, des absences et des horaires de travail des deux tiers des agents municipaux. Le contrôle des temps de présence des autres agents n'est pas automatisé et reste effectué par les chefs de service : c'est le cas pour les agents des écoles, les éducateurs sportifs, les gardiens et agents de maintenance et d'accueil du service des sports, les policiers municipaux et les cadres de la commune.

Malgré les difficultés de requêtage, liées au grand nombre de cycles de travail¹³, la collectivité s'astreint à réaliser des contrôles à chaque fin de période de quatre semaines. A partir

¹¹ Gestion administrative ; Gestion des carrières ; Développement RH ; Environnement au travail ; Pilotage RH SIRH ; Médecine professionnelle et prévention vaccinations.

¹² La dernière base de données demandée pendant l'instruction recensait 2 223 agents suivis.

¹³ Le requêtage est délicat puisque'il nécessite une intervention systématique par le service informatique (y compris pour les requêtes de base comme l'extraction des anomalies mentionnées « absence de justificatif »). Le très important nombre de cycles et profils horaires différents mis en place dans la collectivité alourdit considérablement la base de données du logiciel.

d'une liste établie d'anomalies (ex : absence de pièce justificative, compteurs négatifs...), les dysfonctionnements individuels constatés sont corrigés au fil de l'eau, à l'occasion de réunions de cadrage avec les chefs de service concernés.

Les absences non justifiées donnent lieu à un « arrêté de service non fait » pris par le service carrière, dont la production prive l'agent d'une partie de sa rémunération et, pour les fraudes les plus graves (ex : pointage pour autrui, avec la pratique de la mise en commun des badges, mise en place d'un système de pointage sur son ordinateur de travail depuis son domicile...), à une sanction disciplinaire¹⁴.

Cet outil n'est toutefois pas utilisé comme un moyen de pilotage puisqu'aucune synthèse annuelle n'est formalisée et qu'aucun bilan recensant la typologie des anomalies identifiées n'est établi.

Le prestataire n'assurant plus la maintenance du logiciel, il conviendra que la collectivité se donne les moyens de continuer à suivre les temps de présence de ses agents.

1.3.3. Le recours aux heures supplémentaires

Une gestion des heures supplémentaires relativement souple permet le dépassement ponctuel du plafond réglementaire de 25 heures mensuelles. L'évolution des heures supplémentaires des agents de certains services nécessiterait un réajustement des cycles de travail.

1.3.3.1 Le suivi automatisé des heures supplémentaires concerne une majorité d'agents

Aux termes de l'article 2-2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, « *Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires [...] est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires [...] accomplies.* »

S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif est inférieur à 10 ».

Conformément à la réglementation, la ville d'Avignon s'est dotée d'un logiciel de gestion du temps (cf. supra, le point 1.3.2.2). La gestion automatisée du temps de travail concerne l'ensemble des services mais, comme indiqué au point précédent, des dispenses de pointage existent¹⁵.

¹⁴ La moitié des 104 sanctions disciplinaires prononcées sur la période de 2009 à 2014 a porté sur le temps de travail des agents concernés (absence au travail, non-respect horaire, badgeage frauduleux).

¹⁵ Ne pointent pas :

- les agents dont le poste de travail est trop éloigné d'une badgeuse et ne disposant pas d'ordinateur,
- les agents ayant des fonctions essentiellement itinérantes,
- Les cadres de catégorie A et les cadres adjoints directs d'un directeur de service de niveau 2 et 3 percevant une majoration de régime indemnitaire.

1.3.3.2. Un cadre juridique extensif favorisant le dépassement ponctuel des 25 heures supplémentaires mensuelles

L'article 6 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires précise que « le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne [peut] dépasser un contingent mensuel de 25 heures ». Néanmoins, ce nombre d'heures maximum peut être dépassé dans les cas et conditions suivantes :

- Lorsque les circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, sur décision de l'autorité territoriale, avec information des représentants du personnel au comité technique paritaire (CTP) ;
- Pour certaines fonctions à raison de leur nature ; ces fonctions doivent être définies par l'organe délibérant de la collectivité, après avis du CTP.

Si la délibération n° 17 du 20 janvier 2003 a arrêté la liste des grades ou cadres d'emplois bénéficiaires de l'IHTS, celle du 12 juin 2008 a supprimé la référence à des conditions de grade ou de filière. Elle a permis également aux agents non titulaires de bénéficier des IHTS dans les mêmes conditions que les fonctionnaires titulaires et stagiaires, sans condition d'ancienneté.

Pour effectuer le décompte des heures supplémentaires, la collectivité ne retient pas toujours le mois calendaire comme base de référence, ce qui ne facilite pas le contrôle par le comptable public du respect du plafond des IHTS.

1.3.3.3. Des heures supplémentaires en augmentation

La chambre a exclu de son analyse les heures supplémentaires effectuées par les agents de l'Opéra et les heures pour élections, pour examiner les conditions de gestion des heures supplémentaires par les services hors période exceptionnelle.

SERVICES	2012		2013		2014	
	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT
TOTAL	45066	854 813,57 €	39367	764 655,55 €	41137	807 835,12 €
OPERA	5412	99 337,10 €	184	3 312,41 €	0	0,00 €
TOTAL sans l'Opéra	39624	755 496,47 €	39183	761 353,14 €	41137	807 835,12 €

Source : données mairie.

Le coût global des heures supplémentaires pour les agents de la ville a augmenté sur trois ans, passant de 755 000 € en 2012 à 807 000 € en 2014.

Les services comptabilisant le plus d'heures supplémentaires sont les suivants :

SERVICE	NOMBRE d'heures	MONTANT	NOMBRE d'heures	MONTANT	NOMBRE d'heures	MONTANT
SERVICE	2012		2013		2014	
FETES ET ANIMATIONS	923	21 258,34 €	833	20 710,24 €	815	17 893,65 €
PROTOCOLE	1107	15 342,09 €	1078	15 146,22 €	1092	15 268,30 €
ENSEIGNEMENT	1343	13 040,24 €	1449	13 981,38 €	1522	15 112,50 €
ARCHI BAT ATELIERS	1392	23 427,93 €	1445	25 840,64 €	1360	22 802,01 €
SALMA	1556	34 030,52 €	1427	30 844,18 €	1335	29 977,46 €
REGIES	1597	33 262,52 €	1650	34 350,44 €	1678	35 073,85 €
SPORTS	1857	33 888,67 €	1739	34 985,72 €	2356	45 237,03 €
CABINET	1968	33 065,05 €	1964	33 540,03 €	1491	23 935,20 €
GARAGE	2490	50 242,11 €	2436	52 919,20 €	2729	60 266,58 €
VOIRIE V3	5099	75 779,29 €	4486	66 980,85 €	4298	64 831,94 €
PROPRETE URBAINE	5150	112 736,61 €	5195	113 386,44 €	5184	113 618,45 €
POLICE MUNICIPALE	8856	204 342,53 €	9317	213 546,13 €	9640	233 835,15 €

Source : données issues de la direction des ressources humaines.

Plusieurs ajustements permettraient de réduire le nombre d'heures supplémentaires, notamment :

- en mettant fin aux temps de travail pour sujétions particulières des agents des services de l'enseignement et du service des sports (cf. supra) ;
- en incluant des samedis et des dimanches dans les cycles des services « fêtes et animations », « protocole », « service d'appui logistique aux manifestations et aux associations (SALMA) », puisque les manifestations se déroulent essentiellement en fin de semaine ;
- en procédant au contrôle automatisé et en instaurant un système de récupération des heures supplémentaires effectuées par les agents de la police municipale¹⁶ ; ce service comptabilise le plus d'heures supplémentaires et sa part dans le total des heures supplémentaires réalisées est passée de 19,65 % en 2012 à 23,43 % en 2014.

1.4. Un absentéisme important et un déroulé de carrière favorable

1.4.1. Des avancements de grade et d'échelon favorables

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a modifié l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle des ratios, pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. La collectivité doit donc fixer, après avis du CTP, les ratios d'avancement pour chacun des grades.

Par délibération n° 15 du 29 juin 2007 relative à l'avancement de grades, le conseil municipal a fixé les ratios d'avancement à 50 % pour les agents des catégories A et B et 60 % pour les agents de catégorie C.

Ces taux d'avancement de grade¹⁷, largement supérieurs à ceux appliqués dans la fonction publique d'État (en moyenne 12,79 %¹⁸), n'ont fait l'objet d'aucune étude détaillée par grades.

Ils n'ont de surcroît jamais été actualisés.

Si la loi ne prévoit pas de donner un caractère annuel obligatoire aux délibérations fixant ces ratios, il appartient néanmoins à chaque employeur territorial de déterminer la périodicité de leur révision.

Concernant les avancements d'échelon (annexe 1.4), si les dispositions de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 font obligation à l'administration d'accorder au fonctionnaire territorial l'avancement d'échelon à tout le moins à l'ancienneté maximale, elles n'ouvrent la possibilité d'accorder l'avancement à la durée minimale qu'aux fonctionnaires produisant un travail de qualité¹⁹. Cette valeur professionnelle s'exprime notamment par la notation.

La chambre observe que sur la période de 2009 à 2013, les avancements d'échelon à la durée maximale et à la durée moyenne ont été appliqués de façon très limitée. L'avancement

¹⁶ L'annexe 19 de l'accord-cadre sur l'ARIT prévoit, pour un certain nombre de services de la police municipale, que « dans le cadre du déroulement des marchés, la prise de service des agents pourra être anticipée en fonction des situations et des besoins. Ce temps de travail supplémentaire sera, au choix des agents, payé ou récupéré ».

¹⁷ Ratio de promos/promouvables.

¹⁸ Source : direction générale de l'administration et la fonction publique, « Politique salariale dans la fonction publique », avril 2011.

¹⁹ Aux termes de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, [...] Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ».

d'échelon à la durée minimale apparaît en effet comme la règle commune : 90 % des avancements d'échelons ont été prononcés à la durée minimale.

L'ancien ordonnateur a précisé lors de la phase contradictoire qu'un tel déroulé viendrait compenser des salaires moyens plus faibles dans la fonction publique territoriale, ainsi qu'un régime indemnitaire moins élevé que celui en vigueur dans d'autres collectivités ou services de l'Etat.

L'année 2014 a été marquée par une diminution significative de l'avancement d'échelon à la durée minimale, dont la proportion est passée à 73 %, et par une hausse de l'avancement d'échelon à la durée maximale, dont la part est passée de 5,7 % entre 2009 et 2013 à 25,2 %. Cette évolution a résulté de la prise en compte des sanctions disciplinaires dans le processus d'avancement. La commune a en effet exprimé sa volonté de ne plus promouvoir à la durée minimale des agents sanctionnés.

La chambre encourage la collectivité à lier désormais systématiquement et dans la durée les avancements de grade et d'échelon à la valeur professionnelle des agents. Un avancement quasi automatique à la durée minimale représente un coût non négligeable pour la ville.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre une politique plus sélective en matière d'avancement de grade et d'échelons, en fonction de la valeur professionnelle des agents.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a signalé que, pour la première fois en 2015, des entretiens professionnels avaient été organisés avec l'ensemble des agents municipaux, en lieu et place du dispositif antérieurement en vigueur de notation individuelle, et que « *cette refonte importante [du] (...) dispositif d'évaluation devra[it] permettre (...) une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle dans le processus d'avancement* » des agents municipaux. Il a ajouté que conformément aux dispositions figurant sur ce point dans la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, la commune avait commencé à mettre fin à l'avancement d'échelon à la durée minimum.

1.4.2. Une procédure de recrutement singulière

Conformément à l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il est possible pour une collectivité de procéder au recrutement temporaire d'agents non titulaires sur des postes permanents afin de remplacer des fonctionnaires ou des agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles pour des congés spécifiques²⁰. Les contrats établis sur ce fondement sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer.

Entre 2009 et 2014, la ville d'Avignon a eu recours à des remplaçants pour occuper des emplois permanents.

²⁰ En raison d'un congé annuel, d'un congé de maladie, de grave ou de longue maladie, d'un congé de longue durée, d'un congé de maternité ou pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un congé de solidarité familiale ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ou de leur participation à des activités dans le cadre des réserves opérationnelles, de sécurité civile ou sanitaire ou en raison de tout autre congé régulièrement retenu en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la Fonction Publique Territoriale.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remplaçants sur des emplois permanents rémunérés au 31 décembre	162	176	182	196	149	148

Source : données mairie.

À partir des documents communiqués par les services²¹, la chambre a pu identifier les recrutements d'agents en remplacement sur des emplois de « stagiaire de recrutement direct ». En nette diminution entre 2009 et 2011 (leur nombre est passé de 47 à 22), ils ont au contraire augmenté à compter de 2012 jusqu'en 2014 (de 31 à 54).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total général
STAGIAIRE RECRUT. DIRECT	48	35	22	31	35	54	225

Source : CRC à partir données mairie.

Si tous les remplaçants sur des emplois permanents ne sont pas titularisés, force est de constater que la collectivité recourt néanmoins à cette possibilité de manière significative, pour des postes de catégorie C, en particulier pour les services chargés de l'animation, de la propreté urbaine et des sports.

75 % de ces stagiaires sont adjoints techniques de 2^{ème} classe et 20 % adjoints administratifs de 2^{ème} classe.

Grades	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total général
Adjoint administratif 2ème cl	12	14	4	5	11		46
Adjoint animation 2ème cl			2				2
Adjoint patrimoine 2ème cl		2		3	4		9
Adjoint technique 2ème cl	36	19	16	23	20	54	168
Total général	48	35	22	31	35	54	225

Source : CRC à partir données mairie.

Si le mécanisme de titularisation n'est mis en œuvre qu'après une période 24 mois et permet à la collectivité de recruter définitivement du personnel après une période probatoire, cette pratique concurrence directement la procédure de recrutements directs sans concours qui existe spécialement pour ces grades.

Cette dernière, plus encadrée, permet de garantir l'égalité de traitement des candidats et de ne pas restreindre le libre accès à la fonction publique puisque :

- Un avis de recrutement doit être publié quinze jours au moins avant la date limite de dépôt des candidatures et affiché dans les locaux de l'administration qui réalise le recrutement ; il peut en outre être affiché dans les agences locales pour l'emploi de l'Agence nationale pour l'emploi situées dans le ou les départements concernés ;

²¹ En retranchant le cas d'avancement d'échelon au maximum, les deux cas de correspondance indiciaire et les 4 emplois territoriaux recrutés en 2013 dans le cadre de la loi Sauvadet.

- Les dossiers de candidatures sont examinés par une commission, composée d'au moins trois membres, dont un au moins appartient à une administration ou à un établissement public autre que celles ou ceux dans lesquels les emplois sont à pourvoir.

Cette pratique de titularisation de personnels recrutés dans un premier temps comme remplaçants n'est par ailleurs pas sans conséquence sur la structure en effectifs de la ville qui se caractérise par un fort taux de titulaires : sur la période de 2010 à 2014, sur les emplois permanents recensés, les titulaires représentent en moyenne 91 % des effectifs et les non titulaires 9 %.

La comparaison avec d'autres collectivités, qu'il n'est pas possible de réaliser sur des données postérieures à 2011, fait apparaître que ce taux de titulaires est supérieur d'environ 20 points à la moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants, et également des collectivités de la strate supérieure (+100 000 habitants).

Répartition des effectifs territoriaux	Avignon 2011	Communes de 50 000 à 100 000	Communes de 100 000 hab. et +
Titulaires et stagiaires	91 %	69,10 %	71,6 %
Non titulaires permanents	9 %	13,60 %	11 %
Autres		17,30 %	17,4 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Sources : synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31/12/2011/Données mairie.

Alors que la répartition des agents entre catégories A, B et C n'a pas connu d'évolution sur la période 2010-2014 (avec en moyenne 6,5 % de catégorie A, 10 % de catégorie B et 83,5 % de catégorie C), la collectivité se distingue par une part importante d'agents d'exécution, supérieure à celle des communes comparables (+3 points), et par un déficit d'encadrement en catégorie B (-3 points par rapport à ces mêmes communes) et A (-1 point).

Répartition des emplois permanents (titulaires et non titulaires)	Avignon 2011	Communes de 50 000 à 100 000	Communes de 100 000 à 200 000
Catégorie A	6,6 %	7,40 %	9,2 %
Catégorie B	9,8 %	12,50 %	13,8 %
Catégorie C	81,1 %	78,10 %	75,5 %
Autres	2,5 %	2,00 %	1,5 %
Total	100 %	100,00 %	100,00 %

Sources : synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31/12/2011/Données mairie.

1.4.3. Le régime indemnitaire

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les régimes indemnitaires de leurs agents « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». Le régime indemnitaire est lié au grade ou à la fonction.

En 2014, les différents types de régime indemnitaire (hors heures supplémentaires et astreintes) se répartissaient de la manière suivante :

Type de régime indemnitaire 2014	Total	Par Ri/Ri total
Grade	4 962 566,94 €	60 %
Fonction	1 013 231,32 €	12 %
Autres	2 329 712,85 €	28 %
Total général	8 305 511,11 €	100 %

Sources : fichier de la paie Xéméllos 2014.

1.4.3.1. Un régime indemnitaire lié au grade ou au cadre d'emploi peu modulé

Des coefficients ont été définis pour chaque type de prime. Certaines primes concernent un ensemble de cadres d'emplois et d'autres un grade.

Principales primes liées au grade	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
IAT	442 560,38 €	483 106,35 €	489 062,65 €	473 978,17 €	476 059,02 €	1,84 %
IEMP	1 684 547,97 €	2 263 529,39 €	2 264 787,49 €	2 179 835,64 €	2 266 072,58 €	7,70 %
IFTS	377 893,64 €	394 621,32 €	387 656,95 €	370 400,26 €	371 864,81 €	-0,40 %
Indemnité spécifique de service	593 316,25 €	641 881,64 €	640 634,88 €	612 468,62 €	615 473,53 €	0,92 %

Sources : fichiers de la paie Xéméllos 2010-2014.

Après vérification de ces principales primes à partir du logiciel de paie, la chambre relève qu'elles font l'objet d'une faible modulation (cf. annexe 1.5), alors que leur modulation devrait permettre de distinguer la valeur professionnelle et la manière de servir des agents.

Concernant l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), dont le coefficient multiplicateur peut varier du niveau 1 à 8²², l'analyse des attributions individuelles en fin d'exercice révèle que les taux pratiqués sont faibles et peu modulés pour une très grande partie du personnel. Ainsi, en moyenne, 80% des agents concernés ont un coefficient inférieur à 1,8 % se voient attribuer un niveau de prime calculé sur un coefficient compris entre 1 et 1,5 et 12 % un coefficient compris entre 1,5 et 2,5.

Concernant les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), dont le coefficient multiplicateur peut varier entre 0 et 8²³, l'analyse des attributions individuelles (sur le mois de décembre/N) montre également que les taux pratiqués par la commune sont très inférieurs au maximum autorisé et faiblement modulés. La seule évolution notable a été l'augmentation du nombre d'agents dont le taux est compris entre 2 et 5, qui est passé de 86 agents en 2009 à 100 en 2014.

De la même façon, les taux applicables à l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP) sont tous inférieurs à 2, alors qu'ils sont censés s'inscrire dans une échelle de 0,8 et 3²⁴.

²² Le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 a instauré une indemnité d'administration et de technicité (IAT), qui peut être attribuée aux fonctionnaires et stagiaires de catégorie C, ainsi qu'aux fonctionnaires de catégorie B rémunérés sur la base d'un indice brut inférieur ou égal à 380. Le montant moyen de l'IAT est calculé en appliquant un coefficient multiplicateur, compris entre 1 et 8, à un montant de référence annuel, en fonction de la valeur professionnelle de l'agent et de sa manière de servir dans l'exercice de ses fonctions.

²³ Instituées par le décret n° 2002-62 du 14 janvier 2002, les IFTS peuvent être attribuées aux agents titulaires et stagiaires occupant un emploi à temps complet, à temps non complet, à temps partiel et aux agents non titulaires des lors qu'une délibération le prévoit. Le montant moyen annuel de l'IFTS est calculé par application à un montant de référence annuel fixé par catégorie, d'un coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 0 et 8.

²⁴ Instaurée par le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 pour les fonctionnaires de l'Etat participant aux missions des préfetures, l'IEMP peut, en application du principe de parité, être attribuée aux fonctionnaires territoriaux qui relèvent des cadres d'emplois de la filière administrative, médico-sociale, animation, sportive et technique, sur la base des montants fixés par l'arrêté

1.4.3.2 Un régime indemnitaire de fonction incertain

Pour distinguer leur niveau de responsabilité, des niveaux de primes ont été définis pour chaque direction et service (niveau 0 à 3), selon des critères tels que la technicité du service, les effectifs du service, la gestion financière, la difficulté de recrutement pour le poste et/ou le service. Des majorations liées à des sujétions particulières et des majorations liées au maintien de la rémunération ont été prévues.

Parmi les différentes primes existantes attribuées (annexe 1-6), la chambre a pu constater que trois primes de fonctions ne correspondent pas aux régimes indemnitaires applicables de la fonction publique d'Etat et ne sont pas définies dans le registre des primes de la collectivité, ni dans des délibérations spécifiques. Ces primes sont donc irrégulières.

Ainsi les ingénieurs bénéficient, en plus des primes de service et de rendement et des primes spécifiques de service²⁵, d'une prime liée à leurs fonctions qui vient abonder leur régime indemnitaire.

Cette prime, intitulée « Majoration Astreinte ingénieurs », est accordée de manière mensuelle à tous les ingénieurs (soit une population cible de 35 personnes au 31 décembre 2014) qui acceptent de prendre des astreintes même sans les assurer sur toutes les périodes. Le montant total des primes versées en 2014 sur ce fondement s'est établi à 55 818 €.

Par ailleurs, les agents évoluant hors zone urbaine sensible (ZUS) à titre principal bénéficient d'une indemnité majorée. En décembre 2014, 368 agents percevaient cette prime, dont 88% d'agents de catégorie C. Les dépenses correspondantes atteignent 200 000 € par an.

Une indemnité majorée pour travail en relation avec la population ZUS a également été instaurée. En décembre 2014, 15 agents percevaient cette prime dont 93 % d'agents de catégorie C. Les dépenses correspondantes ont atteint 10 000 € par an en moyenne sur la période 2010-2014.

Ces deux dernières primes sont accordées de manière mensuelle selon des critères de points similaires à ceux en vigueur pour l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Selon l'ordonnateur en fonctions, ces primes s'apparenteraient à une « NBI de compensation » servie aux agents percevant initialement la NBI mais qui n'y étaient plus éligibles.

La NBI, attribuée à environ un tiers des agents titulaires, n'a pas pu être clairement justifiée par les services de la commune, lorsqu'ils ont été interrogés sur ce point par l'équipe de contrôle. Si les éléments du logiciel de paye permettent de vérifier l'attribution de la NBI, notamment les 10 points alloués pour des missions d'accueil, la réalité des missions d'accueil n'a pu être vérifiée, en l'absence d'un suivi rigoureux sur toute la période sous revue et des fiches de postes des agents concernés.

du 24 décembre 2012. Le montant individuel est calculé en multipliant le montant de référence par un coefficient d'ajustement compris entre 0,8 et 3.

²⁵ Les ingénieurs peuvent en principe percevoir une prime de service et de rendement, ainsi qu'une indemnité spécifique de service, qui se substitue à l'indemnité de participation aux travaux (pour les ingénieurs en chef, cette prime a vocation à être remplacée par l'indemnité de performance et de fonctions).

Pour la police municipale, l'attribution de NBI est fondée sur une interprétation large du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant en ZUS²⁶. Il s'avère que tous les agents de la police municipale, notamment ceux des brigades du centre-ville, pourtant non classés en ZUS, ainsi que ceux des différentes brigades mobiles, perçoivent la NBI alors que les quartiers classés en ZUS sont clairement limités.

1.4.3.3 Les indemnités d'astreintes

La délibération du 15 mai 2006, dans son article 1,6, ainsi que le règlement des astreintes de 2006, fixent un régime d'astreintes pour la ville d'Avignon et des taux conformes à la réglementation²⁷.

L'analyse globale des astreintes sur la période 2012-2014, à laquelle a procédé la chambre (annexe 1-7), met en évidence une diminution du nombre de jours et du nombre d'agents effectuant des astreintes (d'environ 10 % chacun).

L'augmentation des cas de majorations d'astreinte week-end pourrait être contenue par une meilleure organisation et prévision des plannings.

En conclusion, la progression constante de l'enveloppe consacrée aux régimes indemnitaires doit être soulignée.

Alors que les rémunérations globales ont augmenté plus faiblement à Avignon que dans les collectivités de la même strate démographique (+ 0,7 % par an), les dépenses indemnitaires ont progressé de 2,9 % par an en moyenne au cours de la période sous revue. Outre la revalorisation des taux d'IAT et IEMP, dont les effets ont toutefois été limités, cette évolution s'explique par les mesures nouvelles décidées par une délibération n° 8 du 11 décembre 2010 :

- la création d'un socle minimal indemnitaire de grade de 130 € par mois ;
- l'application d'un régime indemnitaire à partir de deux ans d'ancienneté et non plus quatre ans pour les agents non titulaires.

1.4.4 Les avantages en nature

1.4.4.1. Les logements de cadres

Trois logements pour utilité de service ont été loués jusqu'en 2014 par la commune au bénéfice de trois cadres occupant des emplois fonctionnels. Le nouvel ordonnateur a mis partiellement fin à cette situation en cours d'année 2014²⁸. En 2016, seul un des agents disposait encore d'un logement de fonction.

Si le formalisme des logements attribués pour utilité de service n'appelle pas de commentaire, il a pu être relevé que la redevance facturée par la commune aux occupants était très inférieure au montant du loyer.

²⁶ Le décret prévoit dans son article 1^{er} que « Les fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe au présent décret soit dans les zones urbaines sensibles dont la liste est fixée par le décret du 26 décembre 1996 susvisé, soit dans les services et équipements situés en périphérie de ces zones et assurant leur service en relation directe avec la population de ces zones, soit dans les établissements publics locaux d'enseignement figurant sur l'une des listes prévues respectivement par les articles 2 et 3 des décrets du 11 septembre 1990 et du 15 janvier 1993 susvisés bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire ».

²⁷ Décrets n° 2005-542 du 19 mai 2005, n° 2003-363 du 15 avril 2003 et n° 2003-345 du 18 juin 2003 relatifs aux indemnités d'astreinte et de permanence attribuées à certains agents du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

²⁸ Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a précisé à l'équipe de contrôle qu'au moment du départ du dernier cadre concerné, prévu en 2016, la ville mettrait fin au bail.

Fonction	Surface m ²	Loyer mensuel payé par la ville en 2013	Redevance fixée	Titre mensuel émis en 2013	Titre mensuel émis en 2014
A	120	847 €	54 % valeur locative	135 €	137 €
B	90	875 €	10 % du loyer	208 €	210 €
C	90	932 €	54 % de la valeur locative	287 €	289 €

SOURCE : fichier des titres de la collectivité.

1.4.4.2. La coexistence irrégulière de deux régimes juridiques pour les logements de fonction des agents de catégorie C

La ville d'Avignon distinguait les concessions de logement pour nécessité absolue de service (NAS avec gratuité des fluides) et les concessions de logement pour utilité de service (US, moyennant une redevance). Les gardiens concierges bénéficiaient, selon les infrastructures, soit d'un logement pour NAS, soit d'un logement pour US.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a réactualisé le régime des concessions des logements de fonction. Depuis lors, l'attribution de logements par NAS est liée à des contraintes professionnelles et n'est plus assortie de la gratuité des fluides. Par ailleurs, les concessions pour US ont été remplacées par des conventions d'occupation temporaire (COT), avec un système d'astreinte et une participation plancher de 50 % de la valeur locative réelle du logement.

L'ancien ordonnateur avait souhaité mettre en œuvre ces nouvelles dispositions au fur et à mesure des réaffectations de logements²⁹, et défini une période transitoire qui devait s'éteindre en 2015. De ce fait, un double régime juridique s'est transitoirement instauré pour les logements de fonction :

- Les nouvelles dispositions (paiement des fluides si NAS et participation à hauteur de 50 % de valeur locative réelle - prix du marché- si logement COT) s'appliquent uniquement pour les logements attribués depuis mai 2012 ;
- Les dispositions antérieures (gratuité des fluides si NAS et redevance fixée à 54 % de la valeur locative si logement US) demeurent pour les logements attribués avant mai 2012.

Les dates limites fixées pour cette période transitoire sont aujourd'hui dépassées. Le nombre de logements attribués par NAS avec refacturation des fluides est resté inchangé depuis 2012, de même que celui des logements attribués pour US avec une redevance fixée à 50 % de la valeur locative réelle.

²⁹ La délibération du 5 juin 2013 ne recense que quatre logements attribués par NAS avec paiement des fluides, les autres logements seront progressivement rajoutés.

Par ailleurs, en octobre 2015, seuls quatre des 26 logements attribués par NAS donnaient lieu à refacturation des fluides (comme en 2013) et les redevances des 11 logements alloués pour US étaient toujours inférieurs à 50 % de la valeur locative du marché.

La dualité de régime d'attribution est toujours prévue dans le règlement interne des gardiens et concierges logés.

La chambre observe que la commune doit désormais appliquer la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 3 : Respecter la réglementation en matière de logement de fonction fixée par le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'une nouvelle délibération « *tenant compte des dispositions du décret du 9 mai 2012* » serait soumise au conseil municipal au premier trimestre 2017. Il a précisé que cette délibération serait « *l'aboutissement d'un travail important de concertation avec les agents bénéficiant d'un logement dans le cadre de leurs fonctions* ».

1.4.4.3. Les véhicules mis à disposition du personnel

Jusqu'en 2014, des véhicules de fonction étaient attribués à des cadres (DGS, DGST, DGA culture, DGA sociale, DGA finances) ou des collaborateurs de cabinet (cf. infra, le point 1.5), sans qu'aucune délibération sur l'attribution et les modalités d'utilisation des véhicules de fonction ne soit intervenue³⁰. Le nouvel ordonnateur a mis fin à cette pratique.

Toutefois, la possibilité d'utiliser des véhicules avec remisage à domicile (pour un trajet aller- retour domicile travail) reste toujours possible pour certains agents au vu du poste occupé et des contraintes associées. Si les autorisations de remisage à domicile sont délivrées nominativement par le directeur général des services pour 16 véhicules, certains utilisateurs parcourent jusqu'à 100 km par jour.

La chambre relève que cet avantage en nature ne fait l'objet d'aucune déclaration par la ville. Elle souligne que la solution retenue par la collectivité³¹, consistant à laisser aux bénéficiaires l'initiative de cette déclaration, est irrégulière.

³⁰ La délibération doit préciser en principe les emplois ou missions qui permettent l'octroi d'un véhicule ainsi que les conditions de son utilisation. Elle définit notamment la possibilité d'avoir un usage privé d'un véhicule de fonction. Elle peut fixer un périmètre de circulation et éventuellement la possibilité d'y déroger. Ces dérogations peuvent être mentionnées sur des ordres de mission. La délibération détermine aussi les dépenses liées à l'utilisation et à l'entretien du véhicule prises en charge par l'employeur. (Loi 2013-907 du 11.10.2013 - art 34).

A partir des lettres d'attribution (notamment une lettre du 16 janvier 2014 adressée à un DGA), il apparaissait que :

- les véhicules de fonction attribués par la ville pouvaient être utilisés pour les déplacements professionnels et personnels quel que soit le lieu de destination ;
- la mise à disposition d'un véhicule de fonction comprenait également la mise à disposition d'une carte essence dans la limite de 150 litres par mois et la possibilité de régler les péages autoroutes pour les trajets professionnels ;
- l'utilisation du véhicule était limitée à 2 000 KM par mois.

³¹ Aux termes de l'article 16 d'un projet de règlement intérieur de 2012, « Tout agent bénéficiant d'un véhicule de service pour ses déplacements domicile-travail s'engage à déclarer l'avantage en nature dont il bénéficie » et « L'agent bénéficiaire d'un véhicule de service pour ses déplacements domicile-travail s'engage donc à ajouter la valeur constitutive de l'avantage en nature à la rémunération imposable ».

Recommandation n° 4 : Déclarer l'avantage en nature correspondant aux véhicules avec remisage à domicile et encadrer le dispositif dans un règlement *ad hoc*.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que la commune avait initié une « *politique de suppression progressive de l'ensemble des véhicules avec remisage à domicile* » et annoncé que cette politique « *sera[it] poursuivie jusqu'à extinction du parc actuel* », de façon à « *[mettre] fin de facto aux pratiques irrégulières en matière de déclaration* » relevées par la juridiction. Il a aussi signalé que la commune avait « *également procédé au siglage systématique de ses véhicules d'astreinte pour limiter fortement l'usage indu de véhicules municipaux en dehors des périodes de travail* » et souligné que « *cette mesure simple [s'était] révélée très efficace et [avait contribué] à la réduction du parc de véhicules de service* ».

1.4.5. Un absentéisme conséquent

Le nombre de jours d'absence des agents titulaires et non titulaires a progressé de 4 % entre 2011 (80 894 jours) et 2014 (84 036 jours), toutes causes d'absentéisme confondues. En rapportant le taux d'absentéisme global (20,5 %) à la masse salariale de l'année 2014 (74 605 448 M€), l'absentéisme représente un coût d'environ 15,2 M€ pour la collectivité. Cette évaluation ne tient pas compte du coût éventuel des remplacements ni des effets indirects induits (baisse de la qualité du service, démotivation des personnels présents, désorganisation engendrée par les absences nombreuses et répétées de certains agents).

	2011			2012			2013			2014			Evolution		
	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T
nombre jours d'absence	77692,5	3201	80893,5	73605	3138	76743	72118,5	3184	75303	80789,5	3248	84036,5	3059	47	3143
ETP	1815	180	1995	1903	193	2093	1741	146	1886	1755	145	1900	-80	-35	-99
nombre jours ouvrés	219	219	219	220	220	220	217	217	217	216	216	216	-3	-3	-3
taux global d'absentéisme	19,5	3,1	18,5	19,6	7,4	17,5	19,1	10,1	18,4	21,3	10,4	20,5	1,8	2,3	2,3
jours absentéisme/agents	42,91	17,79	40,55	40,53	16,33	38,55	41,42	21,96	38,93	46,03	22,46	44,23	3,2	4,6	3,7

0 0

correspondance en ETP	338,42	13,34	352,37	321,46	13,37	335,16	314,14	13,67	328,01	361,81	14,15	386,06	13,486	0,20473	13,691
-----------------------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	---------	--------

Source : CRC à partir de données produites par la commune.

Ramené au nombre de jours ouvrés de la collectivité, ce taux global représentait en 2014 l'équivalent de 44 jours d'absence par ETP. L'absentéisme a progressé de 9 % sur la période 2011-2014. Il est en effet passé de 40,55 jours en 2011 à 44,23 jours en 2014. Par rapport à la durée légale du travail (1 607 heures), cet absentéisme global représente l'équivalent de 366 ETP¹².

Sur ce total de 44 jours d'absence par ETP, 37 jours sont imputables au seul absentéisme médical (dont 20,5 jours pour maladie ordinaire, 12,8 jours pour longue maladie, 3,7 jours pour accidents du travail). Le coût de l'absentéisme médical peut être évalué à 12,75 millions d'euros en 2014, soit 321,8 ETP¹³.

	2011			2012			2013			2014			Evolution		
	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T	Ti.	NT	T
Maladie															
dont :															
Maladie ordinaire	35,9	12,3	33,7	34,1	12,5	32,0	35,3	14,2	33,7	38,8	15,8	37,0	7,9	3,5	3,3
LM, MLD et grave maladie	19,5	10,4	19,6	18,3	10,2	17,5	19,3	10,6	17,7	21,0	14,5	20,5	1,8	4,2	1,0
Accidents du travail	10,3	0,0	9,3	11,1	0,0	10,1	13,1	0,0	12,8	13,9	0,0	12,8	3,8	0,0	3,5
Maladie, paramétrie	5,1	1,3	5,9	4,6	2,3	4,4	4,0	3,6	3,3	3,9	1,2	3,7	-2,3	-2,2	-2,1
Maladie, paramétrie	1,6	2,3	1,7	1,5	2,3	1,6	1,1	1,9	1,1	1,6	3,9	1,2	0,0	1,7	0,1
Exercice du droit syndical															
- conflits sociaux	1,2	0,0	1,1	1,2	0,0	1,1	1,4	0,0	1,3	1,6	0,0	1,5	0,4	0,0	0,1
Formation	2,1	1,1	2,5	2,5	0,7	2,1	2,1	2,5	2,2	2,4	1,5	2,2	0,0	0,5	0,0
Autres formes absences*	1,7	2,3	1,7	1,7	0,3	1,6	1,5	3,2	1,6	1,7	1,1	1,6	0,0	-1,1	-0,1
Total absence par agent	42,8	17,8	40,5	40,9	16,3	38,5	41,4	22,0	39,9	46,0	22,4	44,2	3,2	4,6	3,7

Source : CRC à partir données mairie.

¹² (84 036 jours * 7 heures) / 1 607 heures.

¹³ Sur une base de 39 617 € /ETP (25,2 M€ / 1 900 ETP au 31 décembre 2014).

Si l'on note une diminution sensible des accidents de travail, qui s'applique dans des proportions identiques aux agents titulaires et non titulaires (-37 % en quatre ans), des différences significatives existent entre l'absentéisme médical du personnel titulaire et celui du personnel non titulaire.

L'absentéisme médical des agents titulaires (en nombre de jours)

L'absentéisme médical des agents titulaires est en effet trois fois supérieur à celui des agents non titulaires. Il se caractérise par des congés maladies ordinaires largement supérieurs (+29 % en 2011, +39 % en 2014) à ceux constatés au sein des communes de la strate de 50 000 à 100 000 habitants ou de la strate dont la population est supérieure à 100 000 habitants, ainsi que par une forte augmentation des congés pour longue maladie, maladie de longue durée et maladie grave (ces congés ont augmenté de 35 % en quatre ans chez les titulaires).

	Strate 50 000 à 90 000	Strate 100 000 à 200 000	Avignon 2011	Avignon 2014
Maladie	29,1	28,9	35,9	38,8
Dont maladie ordinaire	15,1	15,8	19,5	21
Dont Longues maladies (MLD et grave maladie)	9,6	9,1	10,3	13,9

Source : synthèse nationale Bilans sociaux 2011 / données mairie.

L'absentéisme médical des agents non titulaires (en nombre de jours)

Le taux de l'absentéisme médical des agents non titulaires, qui était conforme voire légèrement inférieur à celui constaté dans les communes de la même strate en 2011, s'est dégradé au cours de la période examinée. Il est exclusivement lié aux congés pour maladies ordinaires, qui ont augmenté de 40% entre 2011 et 2014.

	Strate 50 000 à 90 000	Strate 100 000 à 200 000	Avignon 2011	Avignon 2014
Maladie	14,9	12,6	12,3	15,8
Dont maladie ordinaire	11	9,4	10,4	14,6
Dont longue maladie (MLD et maladie grave)	1,8	1,4	0	0

Source : synthèse nationale Bilans sociaux 2011 / données mairie.

Il résulte de cet ensemble de constatations que des marges de progrès significatives existent pour réduire le très fort absentéisme dont souffre la collectivité.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'au même titre que la nécessité de respecter la durée légale du travail et de mettre fin à l'octroi de congés irréguliers, « la problématique très importante de l'absentéisme avait également été identifiée comme un chantier d'action prioritaire » pour la commune. Il a annoncé « la constitution au sein du CHSCT d'un groupe de travail » qui sera chargé de « dresser un état des lieux précis par services de la situation réelle » et de « formuler d'ici juillet 2017 des préconisations » pour, selon les cas, « améliorer les conditions de travail des agents » ou traiter les situations « d'absentéisme abusif avéré ».

1.5. Le cabinet du maire

La chambre a examiné l'évolution de la structure du cabinet du maire et des conditions d'embauche des collaborateurs de cabinet³⁴ avant et après le changement de majorité municipale intervenue en 2014.

1.5.1. L'évolution durant la période sous revue du cabinet et des bureaux rattachés au cabinet

Il n'existe pas d'organisation type de cabinet. En règle générale, un cabinet s'articule autour d'un directeur, un directeur adjoint, un chef de cabinet, un secrétariat particulier et des emplois de conseillers techniques, de chargés de missions ou de chargés de communication.

Pour la ville d'Avignon, le tableau des effectifs du cabinet, ainsi que l'organigramme du cabinet font apparaître des secrétaires d'élus, des huissiers, des chauffeurs ainsi que, jusqu'au changement d'ordonnateur en 2014, des agents affectés à un bureau des emplois et à un bureau des logements.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'effectif global du cabinet a été réduit à partir de 2014.

SERVICES	NOMBRE AGENTS		
	30/12/2011	30/12/2014	01/07/2015
Bureau Courrier	2	0	0
Bureau Emplois	4	0	0
Bureau Logements	2	0	0
Chauffeurs	3	1	1
Huissiers	3	3	3
Secrétariat Elus	17	19	20
Collaborateur cabinet	4	4	4
Autre (communication)	2		1
TOTAL	37	27	29

Source : CRC selon les organigrammes produits par la collectivité (dont les organigrammes au 30/06/2014 et 27/11/2015 pour la communication).

Le bureau des emplois, supprimé en 2014, avait non seulement une action orientée vers l'extérieur (démarcher les entreprises du bassin de vie, renforcer les liens avec Pôle Emploi et les agences d'intérim, effectuer des démarches d'outplacement) mais aussi, un rôle dans le processus de recrutement de la ville (participer à l'analyse des candidatures et des profils des candidats, participer aux commissions de recrutement). Des fonctionnaires municipaux travaillaient directement sous la responsabilité de collaborateurs de cabinet sur ces problématiques d'emploi³⁵.

Le bureau des logements, qui a également été supprimé en 2014, se chargeait d'accueillir et d'orienter les demandeurs de logements.

³⁴ Les collaborateurs de cabinet assistent les autorités territoriales dans leur double responsabilité politique et administrative. Ils exercent des fonctions de conseil et d'accompagnement des élus.

³⁵ Comme le précisait la fiche de poste du « chef de la cellule emploi logement », ce dernier, « Sous la responsabilité du Cabinet de Madame le Maire », était chargé d'assurer la gestion des activités concernant l'emploi et le logement et est l'interlocuteur privilégié du Cabinet. L'agent concerné, de catégorie B, était chargé notamment d'assurer l'interface avec la direction des ressources humaines et de mettre en œuvre les opérations administratives et réglementaires nécessaires à l'emploi et au logement. De même, le poste d'assistant administratif de la cellule emploi logement était directement rattaché au cabinet. Comme le mentionnait expressément « l'appel à candidature interne » diffusé pour le poste d'assistant administratif de la cellule emploi-logement, l'agent concerné, de catégorie C était chargé du secrétariat du service « sous la responsabilité du Chef de Cabinet et du collaborateur de Cabinet en charge des emplois et du logement ». Cet agent avait notamment en charge « l'accueil physique et téléphonique des administrés en recherche d'un emploi ou d'un logement, le traitement du courrier et des audiences ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a fait valoir qu'une trentaine d'agents « affectés soit à des missions de secrétariat soit à des tâches logistiques nécessaires au fonctionnement de la municipalité (...) dépendaient hiérarchiquement du directeur de cabinet comme ils auraient pu dépendre d'un directeur de service ». La chambre observe toutefois que le statut particulier d'un collaborateur de cabinet ne lui permet pas d'exercer des fonctions administratives au sein de la collectivité et donc d'y diriger des services.

1.5.2. Les règles d'embauche des collaborateurs de cabinet

L'ancien ordonnateur avait, en contournant les textes, recruté un nombre de collaborateurs supérieur à celui autorisé par la loi.

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales limite le nombre de collaborateurs de cabinet en fonction de la taille démographique de la collectivité. Son article 10 fixe ainsi à deux le nombre de collaborateurs de cabinet pour les collectivités ayant une population comprise entre 20 000 et 40 000 habitants et à une personne pour chaque tranche supplémentaire de 45 000 habitants lorsque la population est comprise entre 40 001 et 400 000 habitants. Avec une population de 91 283 habitants en 2007 puis 89 380 habitants en 2012³⁶, le cabinet du maire de la ville d'Avignon ne pouvait donc compter plus de quatre collaborateurs de cabinet.

Ce quota a été respecté en apparence. Les postes étaient prévus au budget primitif et recensés dans les annexes des comptes administratifs (conseiller technique, conseiller spécial ou directeur adjoint).

En réalité, les postes les plus importants et les plus politiques du cabinet (ceux de directeur de cabinet sur la période de 2009 à 2013 et de chef de cabinet de 2013 à 2014) étaient exercés par des personnels recrutés sous le régime de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, c'est-à-dire en qualité d'agents non titulaires de la fonction publique.

Ainsi, bien qu'il ait été recruté en qualité de contractuel comme directeur de la communication, un agent a en réalité exercé les fonctions de directeur du cabinet du maire de 2009 à 2013. De la même façon, un autre agent, recruté comme attaché de presse contractuel, a en réalité occupé de novembre 2012 jusqu'en mars 2014 le poste de chef de cabinet.

Compte tenu des responsabilités de collaborateurs de cabinet qu'ils exerçaient en pratique, ces agents auraient dû être recrutés sur le fondement de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

La chambre relève en outre que l'octroi de trois véhicules de fonction à des agents du cabinet, dont deux bénéficiant de contrats de collaborateur de cabinet, était contraire à la réglementation, puisqu'aux termes de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, un logement et un véhicule de fonction ne peuvent être attribués, par nécessité absolue de service, qu'à un seul collaborateur de cabinet dans les communes de plus de 80 000 habitants.

³⁶Source : INSEE RP 2007 et 2012.

1.5.3. L'emploi et la rémunération d'un chef de cabinet

En tant qu'attaché de presse

L'agent qui a exercé les fonctions de chef de cabinet de novembre 2012 à mars 2014 a été recruté³⁷ initialement le 1^{er} mai 2008 comme attaché de presse pour une durée de trois ans sur la base d'une rémunération mensuelle de l'indice brut 931 – indice majoré 757, conforme aux délibérations de la ville créant et modifiant les indices de référence.

Son contrat, renouvelé le 1^{er} mai 2011 pour une durée de trois ans, mentionnait une rémunération brute mensuelle de 3 861 €.

Sa rémunération initiale était basée sur un indice brut 931 qui ne correspondait à aucun indice existant de la grille des attachés territoriaux mais était proche de l'échelon terminal d'un attaché principal (10^{ème} échelon ; IB 966 : 3 625,52 €). Lors du renouvellement du contrat, le 1^{er} mai 2011, sa nouvelle rémunération s'est rapprochée de celle du grade d'administrateur territorial échelon 5 (Indice brut 1015 ; rémunération brut 3 801,48 €).

En tant que chef de cabinet

Un avenant du 6 septembre 2012 au contrat précité a octroyé à ce même agent une augmentation de sa rémunération (4 190 € brut) et un régime indemnitaire correspondant au grade de directeur territorial (cf. l'article 4) à compter du 1^{er} novembre 2012, suite à une extension de ses responsabilités (prise en charge de la « community manager »). Cet avenant a en réalité correspondu à sa nomination sur le poste de chef de cabinet (cf. l'organigramme de la mairie et le CV de l'intéressé).

La chambre constate que, malgré les observations formulées par la préfecture dans le cadre du contrôle de légalité³⁸ et le retrait de l'avenant litigieux³⁹, l'ancien ordonnateur a maintenu sa position et contourné la difficulté juridique identifiée par le représentant de l'Etat en modifiant à nouveau le contrat de l'intéressé par avenant du 29 avril 2013, avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 2012.

— Si la référence au régime indemnitaire litigieux a disparu, le nouvel avenant a augmenté la rémunération brute de l'intéressé, pour la porter à 4 573,56 €. La chambre observe que cette rémunération était supérieure à celle d'un administrateur hors classe 7^{ème} échelon HE2. L'avenant avait pour objet et a effectivement permis à l'intéressé de bénéficier du régime indemnitaire qui lui avait été promis et qui n'avait pu lui être attribué au moment de sa prise de fonction comme chef de cabinet.

La rémunération dans la fonction publique territoriale obéit au principe de parité avec la fonction publique d'Etat. Cette règle n'a en l'occurrence pas été respectée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent concerné a indiqué qu'il ne s'était pas inquiété de la régularité de cette opération. Il a ajouté qu'il ne lui avait pas semblé surprenant, au regard de ses responsabilités supplémentaires, de bénéficier d'une revalorisation de son salaire plus de six mois après sa prise de fonctions.

³⁷ Interrogé sur le processus de recrutement du chef de cabinet (Vacance d'emploi ? Autres candidats ?), la ville a précisé que ce dernier avait été recruté sans appel à candidatures.

³⁸ Lettre du 19 décembre 2012 de la préfecture : « pour avoir le régime indemnitaire correspondant au grade de directeur territorial, monsieur X devait avoir le grade de directeur de préfecture et rien dans son contrat n'indiquait qu'il a été recruté comme directeur ».

³⁹ Une demande de référé-suspension avait été formulée le 17 avril 2013 devant le tribunal administratif de Nîmes.

1.5.4 La titularisation irrégulière du chef de cabinet

Le décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application de la loi d'orientation n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique a prévu des recrutements réservés valorisant les acquis professionnels jusqu'en 2016 pour les agents contractuels de droit public qui occupaient un emploi permanent au 31 mars 2011 (date d'éligibilité) dans la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière.

Alors que la collectivité a bien respecté le formalisme prévu⁴⁰, le procès-verbal de la réunion de la commission d'évaluation professionnelle du 25 juillet 2013 ayant fixé la liste des quatre candidats aptes à être intégrés dans le grade d'attaché territorial du cadre d'emploi des attachés territoriaux, a retenu la candidature du chef de cabinet.

Sa qualité apparente d'agent contractuel de la commune lui a permis de présenter une demande de titularisation⁴¹. Il s'agit en l'occurrence d'un contournement de procédure. La loi Sauvadet exclut en effet expressément les emplois de collaborateurs de cabinet de la procédure de titularisation.

De surcroît, alors que la réglementation ne permet pas d'affecter un fonctionnaire en position statutaire d'activité sur un emploi de cabinet⁴², l'intéressé a effectué son stage au cabinet à compter du 1^{er} septembre 2013 (cf. la mention figurant sur ses bulletins de paye), sur des fonctions de chef de cabinet jusqu'en mars 2014. Il a finalement été titularisé en qualité d'attaché le 1^{er} mars 2014, un mois avant le changement d'équipe municipale.

⁴⁰ Rapport plan pluri annuel au CTP du 9 avril 2013 ; délibération n° 28 du 5 juin 2013 autorisant le recrutement par sélection professionnelle ; arrêté portant ouverture des élections professionnelles en date du 12 juin 2013 précisant les membres de la commission.

⁴¹ La circulaire du 26 juillet 2012 admet que les agents employés sur des emplois permanents par contrat à durée déterminée au 31 mars 2011, justifiant à cette date d'une ancienneté de services publics effectifs de deux ans au moins en équivalent temps plein, peuvent continuer de compléter leur ancienneté pendant toute la durée du dispositif auprès de l'administration qui les emploie au 31 mars 2011 afin d'acquies, à la date de clôture des inscriptions aux recrutements réservés, l'ancienneté exigée par la loi pour être éligible au dispositif Sauvadet.

⁴² Le fonctionnaire doit :

- Soit faire l'objet d'un détachement, ce dernier pouvant intervenir dans la même collectivité ;
- Soit faire l'objet d'une mise en disponibilité de son administration d'origine puis d'une nomination en tant que collaborateur de cabinet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent concerné a insisté sur le fait que cette titularisation avait eu pour conséquence une révision à la baisse de sa rémunération et fait valoir que le contrat moral qui le liait au maire n'avait jamais revêtu un caractère marchand ou financier. La chambre observe que la diminution de sa rémunération mensuelle a été de 610 € bruts (et non 1 000 € bruts, comme il l'a indiqué) et que l'intéressé a été titularisé après six ans d'activité, avec une reprise d'indice très avantageuse⁴³.

L'ancien ordonnateur a pour sa part indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que l'évolution de la situation de l'agent concerné avait résulté « d'ajustements administratifs d'opportunité » qui ne traduisaient aucune « volonté de travestir la réalité ».

1.6. Une information insuffisante de l'assemblée délibérante sur les effectifs

Alors que les charges de personnel représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de la collectivité, les informations apportées sur ce plan à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) sont peu nombreuses et de faible portée⁴⁴. Alors que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) a renforcé les obligations dans ce domaine des plus grandes collectivités territoriales, les informations produites lors du DOB restent insuffisantes.

L'article 107 de la loi NOTRE impose en effet aux communes de plus de 10 000 habitants de présenter à leur conseil municipal, dans les deux mois précédant le vote de leur budget, un rapport d'orientation budgétaire comportant notamment une présentation de la structure et de l'évolution de leurs dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Elle a également instauré l'obligation d'organiser un débat sur ce rapport et celle de l'acter par une délibération spécifique.

La collectivité ne s'est pas conformée à ces obligations à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2016.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a justifié cette carence par la parution tardive des décrets d'application de la loi NOTRE. Il a indiqué que l'ensemble des obligations susmentionnées seraient satisfaites lors du prochain débat d'orientation budgétaire.

1.6.1. Une baisse apparente des effectifs

Le taux d'administration de la commune, qui s'établit à 23,10 emplois permanents/1 000 hab.⁴⁵, est légèrement supérieur au taux national (22,7/1 000 habitants en 2012).

⁴³ Indice majoré 626 correspondant au 11^{ème} échelon du grade d'attaché (en principe, après 23,5 ans de carrière) ou au 6^{ème} échelon d'attaché principal (en principe, après 9 ans).

⁴⁴ De 2009 à 2015, les dépenses de personnel ont fait l'objet d'une présentation à minima, limitée à une diapositive. La communication portait exclusivement sur des thèmes tels que la stabilité de la masse salariale (DOB 2010 à 2013) dans sa globalité, le non remplacement systématique des agents partant à la retraite ou l'augmentation des charges de personnel compte tenu de l'impact de mesures exogènes décidées au plan national.

⁴⁵ En rapportant l'effectif total des emplois permanents (2 065 agents) au 31 décembre 2012 à la population du territoire communal (89 380 habitants).

L'évolution des emplois permanents a été marquée par une diminution apparente de 5 % entre 2010 et 2014⁴⁶, que l'on raisonne en effectifs pourvus (qui ont diminué de 109 agents, dont 82 titulaires et 27 non titulaires) ou en ETP (qui ont diminué de 97,17 ETP, dont 75,7 titulaires et 21,47 non titulaires).

année	titulaire		non titulaire		Total	
	Effectifs pourvus	Effectifs pourvus en ETP	Effectifs pourvus	Effectifs pourvus en ETP	Effectifs Pourvus	Effectifs pourvus en ETP
2010	1 892	1 829,96	180	167,98	2 072	1 997,94
2011	1 877	1 814,93	186	183,14	2 063	1 998,12
2012	1 864	1 803,06	201	193,83	2 065	1 996,89
2013	1 796	1 740,79	153	145,77	1 949	1 886,56
2014	1 810	1 754,26	153	146,51	1 963	1 900,77
Différence 2010/2014	82	75,7	27	21,47	109	97,17
%	4%	4%	15%	13%	5%	5%

Source : CRC à partir données mairie Tableau 1 et Tableau 1 bis

Cette baisse globale des effectifs a essentiellement résulté du transfert à la communauté d'agglomération du Grand Avignon, à compter du 1^{er} janvier 2013, de 123 agents de l'Opéra (28 agents administratifs, 54 agents techniques, 40 agents culturels et un agent d'animation). A périmètre constant (c'est-à-dire après neutralisation de ce transfert), les effectifs de la commune sont restés stables sur la période 2010-2014.

Les différents outils de pilotage dont dispose la commune⁴⁷ lui permettent de suivre l'évolution de sa masse salariale annuelle, à partir notamment du suivi de la réalisation du plan prévisionnel de recrutements arrêté en début d'année. Les écarts éventuellement constatés avec les crédits votés se traduisent par des actions correctrices sur les effectifs (reports de recrutements, restrictions du recours aux contrats de remplacement...).

Au-delà de cet effort de pilotage, la chambre a également relevé une volonté de la commune de formaliser une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Un agent chargé de ces questions a été recruté le 1^{er} novembre 2015.

⁴⁶ Un emploi permanent est créé par une délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné. Cette délibération doit être conforme à l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Un emploi permanent peut être occupé par un agent non titulaire recruté par un contrat de droit public en vertu des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984. L' La ville s'attache, dans le cadre de l'élaboration budgétaire, à la réalisation des documents prévisionnels pour l'année n-1, notamment :

- un tableau « Bilan entrées/sorties » pour renseigner les effectifs sortants et entrants du mois par catégorie et motif et les consolider à partir du mois de janvier de l'année en cours,
- un plan prévisionnel annuel de recrutements, élaboré à partir du recensement annuel des besoins en recrutements réalisé auprès des responsables de service en fonction de leurs demandes de suppressions, modifications ou créations de postes induites par le départ de leurs agents (retraite, mutation, disponibilité...) et des évolutions des missions de leur service.

De même la collectivité suit son glissement vieillesse technique (GVT) actualisé chaque année à partir de trois critères (moyenne pondérée des traitements, moyenne pondérée des échelons, moyenne pondérée des grades) au moment de la réalisation du budget primitif. Un tableau de bord (mis à jour par le service des finances et le service des ressources humaines) sur le « suivi de la masse salariale et des crédits », communiqué à la direction générale, permet de renseigner les dépenses réelles du mois de paie et de les consolider à partir du mois de janvier de l'année en cours.

1.6.2. Des effectifs non complètement décrits dans les comptes administratifs

Des différences ont été relevées entre les effectifs renseignés dans les annexes des comptes administratifs et ceux recensés par la collectivité à la demande de la chambre.

	2010 (en effectifs pourvus)	2011 (en effectifs pourvus)	2012 (en effectifs pourvus sur emploi budgétaire en ETP)	2013 (en effectifs pourvus sur emploi budgétaire en ETP)	2014 (en effectifs pourvus sur emploi budgétaire en ETP)
Titulaires et non titulaires sur emplois permanents (cf. Tableaux instruction)	2072	2063	2065	1886,57	1900,77
Titulaires et non titulaires sur emplois permanents (cf. Comptes administratifs)	2042	1997	2006	1847,79	1901,23
Différences	30	66	59	38,78	-0,46

Source : CRC à partir tableaux complétés pendant l'instruction et annexes au compte administratif. Effectifs tous budgets confondus.

La collectivité a précisé qu'avant le changement de maquette budgétaire pour le budget primitif 2013, une partie des agents non titulaires occupant des emplois permanents n'apparaissait pas dans le compte administratif du budget principal¹³. La situation aurait été régularisée à compter de l'exercice 2014 pour cette catégorie de personnel.

La chambre a également relevé que la situation des effectifs pourvus du compte administratif ne correspondait pas non plus à celle des bilans sociaux.

Emplois permanents	2009		2011		2013	
	Bilans sociaux	comptes administratifs	Bilans sociaux	comptes administratifs	Bilans sociaux	comptes administratifs
effectifs pourvus Fonctionnaires	1910	1904	1877	1878	1796	1720
effectifs pourvus non titulaires	162	138	182	119	150	181
Total	2072	2042	2059	1997	1946	1901

Source : CRC, tous budgets confondus.

¹³ Réponse de la ville : « la totalité du personnel non titulaire n'était pas comprise dans l'annexe RH du compte administratif. En effet, jusqu'au 31/12/2012 seuls les postes de la brigade tournante et de la brigade interclasse (61 postes) étaient comptabilisés. Les agents recrutés sous arrêtés de remplacement de fonctionnaires indisponibles n'étaient pas retenus dans les effectifs pourvus alors qu'ils représentaient 92 postes au 31/12/2012. Ce choix de montrer des effectifs réels en ETP depuis le 01/01/2013 a entraîné la variation des effectifs d'agents non titulaires ».

1.6.3. Des écarts importants entre les emplois budgétaires et les effectifs pourvus

Si un écart entre les emplois budgétaires créés par délibération et les effectifs pourvus est admissible, il est en général inférieur à 5 %. Le décalage est plus important à Avignon du fait de l'absence de mise à jour régulière du tableau des emplois par le conseil municipal⁴⁹.

Comptes administratifs	2009	2010	2011	2012	2013 (en ETP)	2014 (en ETP)
Emplois budgétaires	2237	2156	2100	2240	2389,76	2667,61
Effectifs pourvus	1910	1911	1869	1882	1840,79	1894,24
Différences	327	245	231	358	548,97	773,37
% écart	15 %	11 %	11 %	16 %	23 %	29 %

Source : comptes administratifs budget principal.

Bien que la collectivité ait annoncé son intention de mettre à jour le tableau des effectifs, cet engagement ne s'est pas traduit dans le vote du budget primitif pour 2016. L'écart global atteint désormais 32 %⁵⁰.

Recommandation n°5 : Mettre à jour le tableau des effectifs

⁴⁹ La collectivité a indiqué que « la faible fréquence des conseils municipaux et la demande ne pas délibérer sur le tableau des effectifs (l'avait) conduit à créer des postes de manière prévisionnelle sans pour autant supprimer ceux qui n'avaient plus d'utilité ».

⁵⁰ Au BP 2016, emplois budgétaires : 2516 ETP et effectifs pourvus : 1716,68 ETP pour les titulaires ; emplois budgétaires : 171,13 ETP et effectifs pourvus : 127,860 ETP pour les non titulaires.

2. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS OFFRENT DES MARGES DE MANŒUVRE EN APPARENCE PLUS RÉDUITES COMPTE TENU DU RAYONNEMENT CULTUREL DE LA VILLE

De 2010 à 2015, la collectivité a consacré en moyenne 14 % de ses produits de gestion au versement de subventions accordées à des personnes publiques et privées.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions de fonctionnement	20 302 241	21 335 000	22 734 212	21 909 853	23 194 917	21 387 048
Produits de gestion	153 763 080	159 503 378	161 638 101	156 668 563	156 571 090	155 930 930
%	13 %	13,4 %	14,1 %	14 %	14,8 %	13,7 %

Source : ANAFI compte de gestion – Montants en euros.

Avec un ratio de subvention par habitant supérieur en moyenne de 58 % de celui des communes de la même strate démographique, la ville d'Avignon consacre une part importante de ses dépenses au subventionnement du secteur culturel.

	2010	2011	2012	2013	2014
avignon (€/hbt)	217	231	249	239	252
strate (€/hbt)	143	149	148	153	167

Source : Beray colocs.

2.1. Evolutions budgétaires et financières des subventions aux associations

2.1.1. Des annexes au budget primitif et au compte administratif insuffisamment renseignées

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, doit être jointe au budget la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions. Cette liste est également jointe au compte administratif ».

Pour les budgets primitifs, dès lors que la collectivité avait choisi d'établir entre 2010 et 2015 l'annexe B1-7, les données qui y figuraient devaient être fiables et cohérentes avec les crédits budgétaires sous peine d'altérer l'information transmise aux élus.

Si les annexes (B1-7 ou B1-6 selon les années) jointes aux comptes administratifs de 2009 à 2014 ont bien repris la liste des concours attribués à des tiers, des discordances ont été relevées entre ces documents et les comptes de gestion (annexe 2-1).

Malgré les justifications apportées par la collectivité, qui a transmis à la chambre le détail des subventions non mentionnées dans l'annexe susmentionnée⁵¹, certaines différences sont restées inexplicables.

⁵¹ Subventions versées pour les classes vertes et les classes de neige, les écoles privées, celles relatives à la lutte contre les termites, celles en faveur de Compass pour la restauration scolaire et de la SEM d'Avignon Tourisme.

Compte administratif	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total RI.6	10 202 338	10 587 746	10 727 273	11 079 061	9 542 944	10 065 484
Total 6574	13 033 480	12 611 852	13 820 106	13 437 691	12 735 720	12 932 994
Charges rattachées	239 561	1 056 852	145 745	840 238	369 964	966 181
Total 6574	13 273 041	13 668 704	13 965 851	14 297 929	13 105 683	13 899 175
Différence	3 070 713	3 080 958	3 258 578	3 218 868	3 562 739	3 833 691
Justifications mairie	3 119 415	3 142 034	3 206 156	3 244 943	3 509 314	3 456 125
Différences inexpliquées #2	-48 702	-61 066	57 422	-26 075	53 425	377 566

Source : comptes administratifs et réponses de la commune – Montants en euros.

Les annexes ne sont donc pas fiables et ne reflètent pas la réalité des versements effectués.

2.1.2. Des subventions de fonctionnement soutenues jusqu'en 2014

Les subventions de fonctionnement allouées à des personnes de droit privé - essentiellement des associations - ont diminué de 2,8 % par an en moyenne entre 2010 et 2015.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	20 302 241	21 335 000	22 754 212	21 909 853	23 194 917	21 387 048	1,0 %
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	6 571 380	7 318 555	8 436 283	8 733 170	9 275 242	9 525 600	7,7 %
Dont subv. autres établissements publics	62 484	50 594	20 000	21 000	20 300	20 000	-20,4 %
Dont subv. aux personnes de droit privé	13 668 377	13 965 851	14 297 929	13 105 683	13 899 175	11 841 448	-2,8 %

Source : Anafi/comptes de gestion.

2.1.3 Un manque de suivi des subventions d'investissement octroyées

Au cours de la période 2010-2014, les subventions d'investissement versées aux associations se sont élevées à environ 250 000 € par an en moyenne. Cette moyenne ne tient pas compte des subventions d'investissement exceptionnelles d'un montant total de 2 M€ qui ont été consacrées en 2012 et 2013 à la construction de la salle de répétition du festival d'Avignon.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personnes de droit privé	3 500 087	1 547 217	2 307 368	4 299 538	4 510 692	Absente au sein du CA
Associations	279 789	209 789	209 789	1 305 783	1 214 789	
Dont festival d'Avignon	150 000	150 000	150 000	150 000	75 000	
Dont festival Avignon (salle répétition)				1 000 000	1 000 000	
Dont la maison paisible				80 000	80 000	
Dont le théâtre du Chêne noir	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	
entraînées	3 163 312	1 087 618	1 867 884	2 748 690	2 954 723	
Personnes physiques	57 184	249 310	229 695	245 060	341 180	
Personnes de droit public	1 146 857	1 103 395	1 020 863	1 125 299	461 850	
Etablissements publics	1 146 857	1 103 395	1 020 863	1 125 299	461 850	
Montant total	4 646 944	2 650 610	3 328 233	5 424 837	4 972 543	
RAPPEL MONTANT C/204	4 646 944	2 650 610	3 328 233	5 424 837	5 168 518	4 031 708
Différence					195 975	

Source : CA annexe B1.7 (sauf 2014, liste absente).

La collectivité a confirmé qu'elle n'effectuait aucune vérification de la conformité de l'objet des travaux avec celui de la subvention accordée. Tel a été par exemple le cas de la subvention d'équipement versée à l'association « la maison paisible », qui gère deux foyers (le clos de la Jarretière et le clos de noyer) ainsi que l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du Lavarin, alors même qu'une convention a été signée le 21 février 2012, par laquelle la ville s'est engagée à verser 80 000 € par an afin de « *soutenir financièrement le programme d'investissement défini par l'association sur la période 2012, 2013, 2014* » (article 1^{er}).

Le constat est identique pour le versement de la subvention d'équipement au théâtre du Chêne noir.

2.1.4. Les subventions de fonctionnement

Les annexes insuffisamment renseignées n'ayant pas permis à la chambre d'appréhender le montant total des subventions de fonctionnement accordées aux personnes de droit privé entre 2009 et 2014, des tableaux spécifiques ont dû être produits par la collectivité à la demande de la chambre⁵².

Il en ressort que la répartition des subventions de fonctionnement a peu évolué entre 2009 et 2014.

⁵² Les tableaux en question ont été réalisés à partir des données du logiciel de manquement du service finances.

2.1.4.1. *La répartition des subventions de fonctionnement par-montants alloués* : bien que l'intercommunalité ait pris à sa charge une part du subventionnement du secteur culturel, l'enveloppe globale de subventions n'a pas diminué significativement

En 2009 comme en 2014 (cf. annexe 2.2 sur la répartition des subventions par montants alloués), 91 % des subventions accordées l'ont été pour des montants relativement modestes, compris entre 1 et 50 000 € (355 dossiers en 2009 et 347 en 2014). Les subventions les plus importantes, dont les montants s'inscrivent dans une échelle de 50 000 € à 1 000 000 €, ont représenté 9% des subventions attribuées.

La part relative des subventions versées aux quatre plus grandes associations a significativement diminué. Alors que, de 2009 à 2012, elles représentaient 38 % en moyenne du montant total des subventions allouées aux associations, elles n'en ont plus représenté que 28 % à partir de 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Festival Avignon	1 590 000	1 620 000	1 620 000	1 620 000	940 000	980 000
OLRAP (orchestre lyrique régional)	1 184 000	1 201 760	1 219 786	1 230 000	555 000	655 000
Loisirs vacances ville (cvl)	706 139,00	619 439	768 997	815 615	751 828	635 301
Collection LAMBERT	461 500	461 500	460 000	440 000	440 000	570 000
TOTAL	3 941 639	3 902 699	4 068 783	4 105 615	2 826 828	2 840 301

Source : comptes administratifs – Montants en euros.

Cette diminution s'explique par la prise en charge à compter de 2013, par la communauté d'agglomération du Grand Avignon, d'une partie des subventions versées au festival d'Avignon et à l'Orchestre Lyrique de Région (deux associations reconnues d'intérêt communautaire en 2013), ce qui a permis à la ville de réduire de 44 % le montant de sa contribution annuelle au financement de ces deux structures (-1,25 M€ par rapport à 2012).

La ville n'a pas pour autant réduit son enveloppe globale puisque le montant total des subventions versées aux associations en 2014 (10 082 000 €) n'a diminué que de 120 000 € par rapport à 2009 (10 202 000 €).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a indiqué que le transfert « au Grand Avignon d'importantes charges de centralité culturelles (...) [avait] octroyé à la ville d'Avignon d'importantes marges de manœuvre en fonctionnement [et] en investissement » et que « la décision (...) d'affecter le résultat de ces transferts au versement de nouvelles subventions à des associations [avait] été prise dans le cadre de l'équilibre de son budget et de son annualité ».

2.1.4.2. *La répartition des subventions par secteurs d'activités*

Entre 2009 et 2014, les associations subventionnées ont relevé de 26 secteurs d'activités distincts, selon les tableaux établis par la collectivité à la demande de la chambre (cf. annexe 2.2 répartition par secteurs).

Trois secteurs dominent : celui de l'action culturelle (festival d'Avignon compris), de la politique de la ville et des sports. Ils représentent environ 78 % du montant total des subventions versées sur la période de 2009 à 2014.

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Action culturelle	3 157 585	3 218 776	3 260 290	3 596 342	3 087 562	3 166 543
Festival d'Avignon	1 590 000	1 635 000	1 620 000	1 620 000	940 000	980 000
Politique de la ville	1 382 998	1 400 459	1 768 864	1 811 389	1 642 401	2 125 343
Sports	1 765 077	1 813 600	1 603 960	1 800 030	1 780 630	1 735 084
Total	7 895 660	8 067 835	8 253 114	8 827 761	7 450 593	8 006 970
Total subventions versées par domaines	10 203 344	10 527 629	10 692 775	11 139 326	9 596 369	10 133 584
%	78 %	77 %	77 %	78 %	78 %	79 %

Source : données ville d'Avignon.

2.2. Un défaut de lisibilité de la politique de subventionnement

La chambre a audité les procédures en vigueur.

2.2.1. Un cadre d'intervention général peu défini avant 2014

L'attribution d'une subvention par une collectivité territoriale doit répondre à un intérêt public local et s'inscrire dans des objectifs de soutien au monde associatif formalisés par l'assemblée délibérante.

Plusieurs documents émanant du service des finances, dont un guide financier des procédures, non daté, et une note du 22 août 2013, adressée aux gestionnaires des subventions, ont rappelé quelques principes fondamentaux aux référents (nécessité de conclure une convention au-delà du seuil de 23 000 €, utilisation du logiciel Agate, documents à demander...). Ces notes « techniques » ne précisaient toutefois ni les objectifs ni les critères de subventionnement.

Trois documents fixent le cadre d'intervention général de la commune :

- Une charte de la vie associative, en date du 27 novembre 2014. Outre certains principes généraux, la charte développe les engagements réciproques de la ville et des associations, les modalités de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation. Elle vise à garantir l'égalité des droits entre toutes les associations, à assurer le respect des engagements réciproques des parties et à favoriser la transparence et l'évaluation financière des associations. Elle prévoit notamment l'installation du guichet unique et la simplification des procédures par le déploiement du dispositif AGATE.
- Une délibération du 17 décembre 2014 définit les critères d'aide à la décision et les conditions d'attribution afin de « *permettre un traitement équitable et objectif, dans le traitement des demandes des associations. Le versement d'une subvention à une association est désormais soumis à un certain nombre de conditions d'attribution et d'utilisation* ». Des critères généraux (critères relatifs à la

structure associative⁵³ et à l'action subventionnée⁵⁴) sont applicables à l'ensemble des associations sollicitant un soutien de la ville. Des critères spécifiques⁵⁵ concernant notamment les secteurs de la culture et du sport viennent compléter les critères généraux.

- Une délibération du 6 septembre 2015 a créé un conseil de la vie associative (CVA), qui devra s'assurer de la mise en œuvre de la charte. Cette instance consultative comprend des représentants de la ville et du monde associatif. Il est prévu que la charte soit évaluée tous les trois ans selon des modalités définies par le conseil de la vie associative, dans le cadre d'une démarche participative. Cette évaluation devrait, selon les termes de la délibération, être rendue publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a confirmé que la commune souhaitait « *systématiser les critères d'attribution des subventions pour rendre leur versement plus équitable et transparent* » et précisé que, dans ce cadre, avait été initiée « *la mise en place progressive et sur 3 ans, à partir de 2016, d'une critérisation des subventions sportives* ». Il a ajouté que « *le recours aux appels à projets [avait] été systématisé depuis 2015 sur les rythmes scolaires et, depuis 2016, pour les associations culturelles non conventionnées* » et annoncé que « *ce mode d'intervention sera[it] élargi à l'ensemble des domaines d'intervention pour favoriser ce type de procédure qui contraint les associations soumissionnaires à présenter des éléments concrets de réalisation d'une action* ». Il a également confirmé la mise en place d'un guichet unique pour les associations dans le but « *d'avoir une meilleure connaissance des acteurs associatifs et de mieux les contrôler* ».

2.2.2. Des subventions en nature conséquentes insuffisamment valorisées

L'article L. 2313-1-2³ du CGCT dispose que, « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires (...) sont assortis en annexe (...) de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature et de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif* ».

Les annexes au compte administratif « IV B1.7 liste des concours attribués à des tiers » affichent une valorisation des prestations dont bénéficient les associations, sans toutefois apporter de précision quant à la teneur de ces dernières (mise à disposition de locaux, mise à disposition de personnel, prise en charge des fluides...).

⁵³ « Les critères relatifs à la structure associative portent sur la régularité de sa constitution et de son inscription et sa capacité à faire preuve d'une vie associative réelle et démocratique (participation des adhérents, contrôle des mandats, gestion saine et transparente).

L'évolution du nombre d'adhérents et de leurs apports (cotisations, bénévolat, apports matériels) est, aussi, une donnée majeure. La santé financière de l'association est une donnée importante. Ainsi, il sera tenu compte des efforts faits pour garantir et authentifier les comptes et budgets présentés. Une attention particulière sera accordée à la répartition entre subventions publiques et fonds propres dans le fonctionnement global et sur chaque projet ».

⁵⁴ « Les critères relatifs à l'action, le projet ou l'activité témoignent que l'activité associative qui doit avoir un intérêt local. Les moyens mis en œuvre par l'association et l'évaluation des actions menées seront également pris en compte. Sera étudié la manière dont l'association s'adresse à l'ensemble des Avignonnais ou développe une action spécifique en direction d'un public cible (tranches d'âge, personnes porteuses de handicap, catégories socioprofessionnelles) ou d'une partie du territoire (actions de proximité). Il sera tenu compte des efforts déployés pour la réalisation de l'activité/le projet de manière partenariale, en mutualisant des moyens ou des énergies ».

⁵⁵ Les premiers critères spécifiques ont été déterminés pour le sport en janvier 2016 (ex : résultats équipes féminines, présence de moins de 30 ans dans les instances de l'association...).

2.2.2.1 Des mises à disposition de personnel (MAD) non remboursées par les associations

La mise à disposition de fonctionnaires territoriaux relève de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux⁵⁶.

Les cas de non remboursement sont extrêmement réduits (article 61-1-II) puisque l'organe délibérant de la collectivité ou établissement d'origine ne peut déroger à cette règle de remboursement que dans des cas énumérés de manière limitative par la réglementation :

- Mise à disposition entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché,
- Mise à disposition auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale,
- Mise à disposition auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger.

La mise à disposition de personnel à des associations n'est pas mentionnée et doit donc donner lieu à remboursement des charges salariales correspondantes.

Sur la période concernée 2009-2014, 88 % du personnel mis à disposition l'ont été au profit d'associations.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	moyenne
Nombre d'emplois MAD personnes publiques	2	3	30	16	16	13	13
Nombre d'emplois MAD personnes privées	111	101	92	82	82	83	92
TOTAL des personnes MAD	113	104	122	98	98	96	105

Source : Tableaux mairie.

Si les délibérations annuelles ont bien précisé le nombre de personnes mises à disposition par organisme, ainsi que les modalités de leur prise en charge (remboursement total ou partiel pour les personnes publiques ou valorisation pour les personnes privées), le remboursement des dépenses afférentes aux personnels mis à disposition apparaît chaque année largement inférieure au total de la masse salariale des agents concernés. Ainsi, pour la période 2009-2014, le remboursement annuel moyen de personnel mis à disposition n'a couvert que 60 % de la masse salariale afférente aux mises à disposition auprès des personnes publiques et privées.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	moyenne
MAD établissements publics	70 327	114 711	650 191	491 511	526 519	489 952	390 535,17
MAD privées	1 461 535	1 364 707	1 315 619	1 019 912	1 070 748	1 188 343	1 236 977,27
TOTAL des MAD	1 531 862	1 479 418	1 966 810	1 511 423	1 597 267	1 678 295	1 627 512,44
- Remboursement de personnel mis à disposition	428 632	308 555	798 839	1 172 648	540 793	668 537	653 000,75
non remboursé	1 103 230	1 170 863	1 167 971	338 775	1 056 473	1 009 758	974 511,69

Source : tableau élaboré à partir de données de la commune, complétées par ANAFI (comptes de gestion).

⁵⁶ La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois d'origine. Il est réputé y occuper un emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante mais effectue son service dans une autre administration que la sienne.

La collectivité a confirmé que les associations ne remboursaient pas les mises à disposition de personnel. Pour justifier cette position, la ville s'appuie sur un jugement du tribunal administratif de Nîmes (n° 1000826-1000827 du 5 juillet 2011 ; Berko contre ville d'Avignon) qui se limite à enjoindre à une association d'inscrire dans son bilan financier la valeur de cette mise à disposition en l'assimilant à une subvention. Malgré ce dispositif allégé, il a pu être constaté que la plupart des documents comptables des associations conventionnées ne font pas état de ces mises à disposition notamment dans le secteur sportif.

Cette solution, qui évite des flux croisés de trésorerie, n'est pas conforme aux règles de la comptabilité publique⁵⁷ puisqu'elle méconnaît le principe d'universalité budgétaire, selon lequel il ne peut y avoir compensation entre une recette et une dépense. Elle altère la fiabilité des comptes et est donc irrégulière.

Recommandation n° 6 : Exiger le remboursement des charges salariales des personnels mis à disposition des associations

2.2.2.2. Les avantages en nature relatifs à la mise à disposition de locaux

Conformément à l'article L. 2144-3 du CGCT « *des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation* ».

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques précise que « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière* ».

Des dérogations étant possibles, pour les associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général⁵⁸, les conventions types de la ville, notamment du service des sports, comportent un article relatif à la gratuité (préambule).

⁵⁷ Les remboursements au titre des mises à disposition de personnel facturées à des budgets annexes ou à des tiers publics ou privés doivent être inscrits à un sous-compte du compte 7084 « Mise à disposition de personnel facturée », selon l'instruction budgétaire et comptable M14 (Titre I – La nomenclature par nature, Chapitre 2 – Le fonctionnement des comptes). Les recettes procurées par la facturation de mises à disposition de personnel ne peuvent pas être considérées comme des atténuations de charges, mais comme un produit et doivent dès lors être imputées dans un sous-compte du compte 708 « Autres produits ».

⁵⁸ « Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.
En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général ».

Si le formalisme juridique est bien respecté, la mise à disposition de locaux et matériels à titre gratuit constitue une « *contribution facultative de toute nature* » et donc une subvention au sens de l'article 9.1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁵⁹.

Outre qu'elle met à leur disposition des locaux domaniaux pour une valeur annuelle estimée par les services de la mairie à 2,6 M€ (2 670 000 € en 2014 et 2 666 326 € en 2015), la collectivité loue des locaux pour les mettre à disposition des associations (115 000 € de loyers payés par an en moyenne, cf. annexe 2.3).

La collectivité prend également sa charge les charges relatives aux dépenses d'énergie (électricité, gaz/fuel, l'eau) pour des locaux mis à disposition des associations (sur les 151 991 m² de locaux chauffés de la collectivité, 42 684 m² sont dédiés aux associations). Ces dépenses de la ville ne font l'objet d'aucun remboursement par les associations qui en bénéficient. Un projet de répartition (au prorata des m² utilisés) des dépenses d'énergie 2015 a permis de valoriser ces avantages à plus de 400 000 € par an.

	Bâtiments de la ville	Bâtiments mad associations
électricité	1 517 614	296 012
gaz fuel	772 015	78 440
eau	271 059	32 481
total	2 560 688,00	406 933,00

Source : CRC à partir de données produites par la commune (cf. : projet répartition des fluides 2015 établi par le service du patrimoine).

La chambre rappelle que tous les soutiens apportés aux associations doivent être valorisés dans les comptes des associations. Or, à ce jour la valorisation des locaux et des dépenses d'énergie n'est pas effectuée.

Il convient de mentionner de manière précise tous les avantages en nature dont bénéficient les associations dans les annexes aux documents budgétaires. En outre la valorisation de ces avantages doit être prise en compte dans l'appréciation du seuil annuel de 23 000 € au-delà duquel la réglementation impose l'établissement d'une convention.

⁵⁹ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

2.3. Des procédures internes perfectibles, notamment dans l'instruction des demandes et le contrôle de l'utilisation des subventions

2.3.1 Une instruction des demandes effectuée par chaque service sans vision d'ensemble

2.3.1.1. Des référents et des délégations autonomes

Les demandes de subvention faites directement auprès d'une délégation (malgré la mise en place d'un guichet unique) ou éventuellement réorientées par le service de la vie associative, font l'objet, avant leur passage en commission, d'une instruction au plus près des services. Cette dernière incombe aux référents détachés auprès de chaque délégation⁶⁰.

Dix-huit centres d'instruction ont été identifiés lors du contrôle de la chambre, gérés par vingt-et-une personnes (la délégation culture comportant trois personnes et celle de la vie associative deux).

La multiplicité des référents, répartis sur plusieurs sites géographiques, rend difficile la vision d'ensemble du dispositif, d'autant plus qu'en l'absence de procédure commune formalisée jusqu'en 2015, chaque délégation fixait sa date limite pour déposer une demande de subvention⁶¹.

Suite à la mise en place de la dernière version du système d'information AGATE⁶², le référent est chargé de la mise à jour de la base de données des associations qui demandent une subvention.

Des manques dans l'animation du réseau des référents (absence de réunion de calage, absence de fiche type détaillant les tâches du référent...) ont toutefois pu être relevés.

2.3.1.2. Un service de la vie associative, conseil ou organisateur d'événements mais qui n'assure pas la coordination des référents

L'activité du service de la vie associative, actuellement en cours de réorganisation, est orientée vers des tâches opérationnelles consistant en un appui direct et permanent aux associations (accueil du public, gestion des courriers adressés par les services aux associations, accueil téléphonique, secrétariat de l'élus à la vie associative) ou à l'organisation d'événements tels que le salon du bénévole, la fête des voisins, le forum des associations.

Bien qu'il ait été récemment identifié comme point unique de dépôt des dossiers, son action de coordination de la gestion associative reste très limitée.

Ce service est également référent d'un domaine extrêmement limité, puisqu'il récupère par défaut l'instruction et le suivi des demandes de subventions ne relevant d'aucun secteur thématique, c'est-à-dire la gestion des subventions classées en secteur divers (par exemple, le service est référent pour les associations de quartier, de prison, chiffres et lettres).

2.3.1.3. Seul le service des finances a une vision d'ensemble des subventions accordées

⁶⁰ Culture, culture provençale, sports, vie associative, personnes handicapées et populations nomades, enseignement supérieur, CLSPD, affaires sociales CCAS, politique de la ville, animations fêtes et logistiques, anciens combattants, jumelages et rayonnement international, finances agriculture et protection animale, cadre de vie et environnement, jeunesse école et université, commerce et artisanat, habitat, foires et marchés, Montfavet.

⁶¹ La fixation d'une date limite devrait, à terme, permettre aux délégations de s'insérer dans les travaux préparatoires du budget en fin d'année et faciliter le suivi, les restitutions et la mise à jour de la base de données.

⁶² L'application a été déployé d'abord dans six délégations (politique de la ville Action culturelle, Sports, Affaires sociales, CLSPD, Enseignement supérieur), puis étendu progressivement aux autres délégations après le renforcement du rôle de la Vie Associative (certaines délégations étaient gérées par la Direction des Finances).

En raison de ce fonctionnement éclaté, seul le service des finances a une vision d'ensemble des subventions accordées par la ville. En effet les référents lui adressent toutes les demandes de subventions selon la même procédure⁶³.

Bien que ce service s'astreigne à compléter lui aussi le système d'informations AGATE, afin de fiabiliser la base de données et d'optimiser son utilisation pour l'avenir (un module mandatement existe au sein de ce logiciel), c'est aujourd'hui le logiciel finances (Sedit Marianne de l'éditeur Berger Levrault) qui permet de renseigner les tableaux de suivi des subventions versées aux associations par délégation ou par montant.⁶⁴

Le service est également chargé de la formation des référents au système d'information AGATE. A ce titre il assume l'organisation de stages au sein de la collectivité⁶⁵ ainsi que la rédaction et la diffusion de divers documents (un guide, des fiches d'incidents, des livrets d'utilisations, un logigramme) au profit des utilisateurs.

En conclusion, force est de constater que, malgré la création d'un guichet unique pour le dépôt des dossiers, la collectivité ne dispose toujours pas d'un service chargé de la gestion et du suivi du secteur associatif.

2.3.2 Un défaut de contrôle de l'utilisation des subventions accordées

Les associations doivent respecter un certain nombre d'obligations, dont les plus importantes sont :

- La transmission de leurs comptes, prévue par l'article L. 1611-4 alinéa 2 du CGCT. Cette obligation concerne toutes les associations subventionnées, quel que soit le montant de la subvention dont elles bénéficient. De surcroît, au-delà d'un seuil de 153 000 € par an, leurs comptes doivent être certifiés par un commissaire aux comptes.
- L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif dispose que les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et qui perçoivent des subventions supérieures à 50 000 euros doivent déclarer la rémunération de leurs trois plus hauts cadres dirigeants.
- L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit qu'un compte rendu financier doit être établi « pour attester de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. »

⁶³ Trois documents sont à transmettre : une demande d'attribution d'une subvention à une association, une fiche relative à l'objet de l'association et un tableau de suivi des subventions par le référent (récapitulant les subventions accordées aux différentes associations et mentionnant le cas échéant les subventions d'autres délégations).

⁶⁴ Tous les éléments de cartographie utilisés dans le rapport ont été extraits à partir de ce logiciel finances, tout comme les annexes budgétaires du compte administratif et du budget primitif.

⁶⁵ 7 et 8 novembre 2013 (10 personnes), 17, 18 et 24 juin 2013 : saisie des associations, subventions, analyse, publipostage, 14 et 16 janvier 2014 (15 personnes), 3 et 4 avril 2014 : présentation des documents (guides), création de requêtes, 16 octobre 2014 (présentation fiche incident, boîte mail dédiée, cas pratique).

Jusqu'en 2012, un agent était chargé du contrôle de gestion des organismes « satellites » de la commune, et plus particulièrement des associations conventionnées. Cette mission a été abandonnée depuis lors compte tenu de l'évolution des missions de l'agent concerné et de l'absence de valorisation de ce volet de son travail auprès de sa hiérarchie et des élus. Aucun contrôle n'est donc actuellement opéré, si ce n'est au travers du suivi financier des subventions allouées aux associations.

La chambre a vérifié le respect de ces obligations par les associations ayant perçu des subventions accordées par quatre délégations (culture, sports, politique de la ville et social)⁶⁶.

2.3.2.1. Un défaut de contrôle des associations culturelles conventionnées (hors Festival, d'Avignon, OLRAP et collection Lambert)

L'équipe de contrôle a procédé à la vérification d'un échantillon de 11 associations, soit les deux tiers des 18 associations culturelles conventionnées. Pour la moitié des associations de l'échantillon, la subvention de la ville représente plus de 40 % des recettes d'exploitation, ce qui traduit leur forte dépendance financière à l'égard de la collectivité.

Toutes les pièces contractuelles n'ont pu être obtenues.

Il est à noter que le montant total des subventions annuelles accordées aux compagnies théâtrales indépendantes (901 000 € en 2014) est quasi équivalent à celui octroyé au festival d'Avignon (980 000 €).

Nom compagnie	Montant subvention
Théâtre du balcon	136 000
Théâtre du chien qui fume	135 000
Théâtre des Carmes	110 000
Théâtre des halles	210 000
Théâtre du chêne noir	245 000
Les hivernales	65 000
Total	901 000

SOURCE : ville d'Avignon - Montants en euros.

Si les conventions répondent formellement aux exigences réglementaires, la chambre constate à partir de cette étude que :

- Pour un quart des associations, les documents comptables obligatoires (article 3 de l'arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier) ne sont pas complets (manque le bilan ou le compte de résultat détaillé permettant un contrôle précis). Sont notamment concernés les subventions versées au *Festival de musique ancienne* (46 000 € par an), aux *Jeux de l'esprit* (43 000 € par an) et au *Théâtre des Carmes* (110 000 € par an). Pour la plupart des associations, la tenue des dossiers apparaît perfectible (rapport d'activité, comptes annuels ou état du personnel manquants) ;

⁶⁶ Les bilans d'activité, qui ont été consultés sur place, par sondage, n'appellent pas d'observations particulières.

- Pour la moitié des associations conventionnées les moins dépendantes du soutien de la ville, la chambre a pu constater que leurs disponibilités représentaient entre 1 et 5 fois le montant de la subvention annuelle versée par la collectivité (cf. *ISTIS, éveil artistique des jeunes publics, théâtre du balcon, théâtre du chien qui fume les deux mains*). La mention au bilan de valeurs mobilières de placement n'a pas entraîné jusqu'à présent de mesure corrective consistant, par exemple, à réajuster le montant de la subvention versée.

De manière générale, la chambre a pu relever une insuffisance voire une absence de contrôles (*jeux de l'esprit, théâtre du balcon*) notamment depuis 2012, suite à l'abandon de cette mission par le contrôleur de gestion.

2.3.2.2. Un défaut de contrôle des subventions attribuées aux associations sportives conventionnées

Une seule personne suit ces dossiers. Il s'agit du responsable de la cellule club sportifs.

	2009		2014	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Associations conventionnées	23	1 545 000	21	1 521 300
Associations non conventionnées	62	170 050	53	288 784
total	85	1 715 050	74	1 810 084

Comme le montre le tableau ci-dessus, vingt-et-une associations sportives étaient conventionnées en 2014 (hors Centre d'études et de coordination des activités sportives, CECAS, dissous en 2012). Pour les deux tiers des associations, la subvention de la ville représente plus de 40 % des recettes d'exploitation, traduisant leur forte dépendance financière à l'égard de la collectivité.

Si les conventions répondent formellement aux exigences réglementaires, la chambre a constaté que :

- Pour un quart des associations, les documents comptables dont l'article 3 de l'arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier impose la production sont insuffisants. Ainsi le bilan ou le compte de résultat n'ont pas été produits pour les associations suivantes : *ASBB Barbière basket* (28 750 € de subvention annuelle), *CASA Athlétique Sportif* (23 000 € par an), *Avignon cheminots foot* (30 000 € par an), *le cercle des nageurs* (40 000 € par an), *sporting club Montfavet* (42 000 € par an).

Le cas du *football club de Montelar* (qui bénéficie d'une subvention de 35 000 € par an) est emblématique, puisqu'aucun document comptable n'était disponible pour la période 2013/2014 et que les dirigeants de l'association ne correspondaient plus à ceux mentionnés dans les statuts. La situation a été régularisée en février 2015, lorsque l'adjoint aux sports a demandé à l'association de produire les documents approuvés et la mise à jour de ses statuts.

- Pour plus des trois quarts des associations conventionnées dont les dossiers ont été examinés par la chambre, les mises à disposition de locaux ou de personnel n'ont pas été valorisées.

De manière générale, la chambre a pu relever une insuffisance voire une absence de contrôles, suite à l'abandon de cette mission par le contrôleur de gestion.

Ainsi, pour l'association Club Avignon Sports Loisir, dont les activités sportives peuvent venir concurrencer certaines activités développées par la ville⁶⁷, la subvention n'a pas été réajustée malgré son excellente situation financière. Les comptes au 31 décembre 2014 faisaient apparaître un reliquat de trésorerie de 307 653 € et des valeurs mobilières de placement de 16 363 € soit un montant total disponible de 324 000 € correspondant à cinq fois le montant de la subvention versée chaque année par la ville à l'association.

L'obligation de contrôle est d'autant plus importante dans ce secteur qu'une subvention versée par la ville pourrait être utilisée comme une recette d'équilibre permettant de financer l'activité professionnelle d'un club, et le cas échéant les rémunérations versées aux joueurs.

La chambre note à cet égard que deux associations ont des charges de personnel importantes :

- *L'AVB volleyball*, dont les salaires (charges sociales comprises) représentent 47 % des charges de gestion⁶⁸ ; cette association bénéficie d'une subvention de la ville de 300 000 € par an ;
- *Le Sporting Olympique Avignon XIII*, dont les salaires (charges sociales comprises) représentent 41 % des charges de gestion ; cette association bénéficie d'une subvention de la ville de 250 000 € par an.

La chambre rappelle qu'une subvention ne peut avoir pour objet que de financer soit des missions d'intérêt général en relation avec le sport professionnel au sens de l'article 19-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, soit des activités d'intérêt local dans les conditions prévues par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un dispositif de contrôle des documents comptables des associations

Après avoir insisté sur le contexte de raréfaction budgétaire, qui impose que les sommes versées soient utilisées efficacement, l'ordonnateur en fonctions a, en réponse aux observations provisoires de la chambre, annoncé la mise en place d'un contrôle de gestion qui *« aura notamment pour mission de suivre l'ensemble des associations conventionnées (...) [et d'] émettre un avis sur leur situation financière annuelle et son évolution ainsi que sur la juste utilisation des subventions versées »*.

⁶⁷ Une note rédigée le 26 janvier 2015 par le directeur des sports rappelle qu'outre le fait que « la nature des activités de l'association pourrait concerner des activités commerciales et donc ne pas bénéficier de subventions publiques, au cours de ces dernières années les activités du CASL ont évolué sans que la ville d'Avignon et le service des sports, en prise directe avec le CASL, n'aient été concertés ou consultés dans ces nouvelles orientations. Ces nouvelles activités sont venues concurrencer les activités du Service Municipal des Sports ... ».

Une clarification sur le positionnement et les activités du CASL sont un préalable à son devenir... un retour en régie des activités aquatiques permettrait des économies d'échelle, et dans ces temps contraints des produits subsidiaires pour le SMS ».

⁶⁸ cf. l'annexe aux comptes annuels : « la ligue nationale a demandé à l'association de réduire de façon significative la masse salariale (d'environ 50 000 € pour l'exercice 2014/2015) ».

2.3.2.3 L'absence de visibilité de la ville vis-à-vis des associations recourant à la « cession de créance - Dailly ».

Une association n'acquiert une créance sur la personne publique qui la subventionne qu'à partir du moment où la subvention est votée, inscrite au budget et notifiée (CE 26 octobre 2011, arrêt Ternon). Seule cette délibération de son assemblée délibérante marque l'acte d'engagement juridique de la collectivité concernée (respect de la règle de l'annualité budgétaire).

Parce qu'elles manquent de trésorerie, certaines associations recourent aux cessions de créances Dailly pour se financer, anticipant ainsi en quelque sorte le versement de la subvention à venir.

Sur la forme, une cession de créance doit être notifiée au débiteur de la subvention, en l'espèce à la collectivité publique, ainsi qu'à son comptable public. Cette notification a pour effet d'interdire à la commune de verser à l'association le montant de la subvention. Celle-ci doit être versée directement à la banque. La commune peut cependant opposer à la banque, pour refuser ce paiement, les exceptions tirées de ses rapports avec l'association et en particulier l'inexécution de ses obligations. Cela a été le cas notamment pour ce qui concerne l'association de hockey OHCA⁶⁹.

Alors que le service juridique et le service des finances ont indiqué ne pas connaître le nombre d'associations pratiquant cette procédure Dailly, les renseignements fournis par le comptable ont permis d'identifier plusieurs cas (liste non exhaustive) :

Association	Montant 2014	Secteur
RAJE Avignon	13 000	Action culturelle
Repères	36 000	Politique de la ville
Semailles	26 905	Politique de la ville / agriculture
USAP Rugby 15	112 472	Sport
Théâtre des halles	210 000	Action culturelle
OLRAP	655 000	Action culturelle
AVB Volley	315 000	Sport
AJMI	32 000	Action culturelle

Source : comptable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a exprimé le souhait d'être régulièrement tenu informé par le comptable des cessions de créances opérées par les associations bénéficiaires de subventions. La chambre observe que ce besoin met en lumière la nécessité que la collectivité entretienne sur ce point un dialogue régulier avec le comptable et les associations.

⁶⁹ La ville n'ayant pas eu l'information de cette cession de créance, ni par le président de l'association, ni par la banque, c'est lorsque la municipalité a décidé de réduire le montant de la subvention et de payer directement les loyers de la patinoire (puisque l'association ne les payait plus) qu'un débat de contentieux est apparu entre la ville et la banque.

Elle relève également que le recours aux cessions de créances est un indicateur de la fragilité financière d'une association (exemple l'OHCA, l'association Repères⁷⁰, mise en liquidation judiciaire en novembre 2014, ou encore l'OLRAP).

2.3.2.4. L'externalisation des « Actions économiques » du centre-ville

Dans le cadre des opérations réalisées via le Fonds d'intervention pour les services l'artisanat et le commerce (FISAC), la chambre s'est intéressé essentiellement (hors procédure d'instruction des dossiers assurée par les services de l'Etat) à la subvention de fonctionnement accordée par la ville à l'association dénommée « Côté management » créée spécifiquement pour la gestion de ce dossier⁷¹.

Si le cadre conventionnel du FISAC a été respecté pour la première phase (2010-2011) et la deuxième phase (2012-2013) de l'opération, la chambre relève que la troisième phase (2014-2015) n'a fait l'objet d'aucune convention avec les services de l'Etat⁷². Selon la commune, la situation devrait être régularisée a posteriori.

L'association était composée de la ville d'Avignon, de la chambre du commerce et d'industrie de Vaucluse, de la chambre des métiers de Vaucluse et de la fédération des commerçants avignonnais. Alors que son financement devait être assuré par différents acteurs (association des commerçants, ville, CCI, chambre de métiers et autres partenaires publics et privés), la ville d'Avignon en a été le principal contributeur, compte tenu du retrait des partenaires institutionnels dès la deuxième année et de l'absence de contributeurs privés, à l'exception de la société Ikea.

	2010	2011	2012	2013	2014-2015
Subvention mairie	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
Subvention mairie (FISAC Etat)	140 000	140 000	200 000	200 000	200 000
Subvention CCI	50 000	50 000			
Subvention IKEA	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
Chambre des métiers	3 000				
Subvention Chaix	3 000			3 000	
Subvention Auchan	3 000				
Contribution association fédération commerçants				2 083	
Total produits	298 500	364 678	312 558	332 417	305 609

Source : comptes de résultat de l'association « Côté management » - Montants en euros.

La ville a également mis à disposition de l'association un local de 10 m², pour qu'elle y installe son siège social.

⁷⁰ Créée en 1989, cette association était installée dans le centre-ville d'Avignon, dans des locaux situés dans le quartier des Teinturiers, mis à disposition par la ville. Dès 2006, elle a perdu l'agrément CAF « Animation Locale » (25 000 €) à la suite de faux en écriture du fait des dirigeants de l'association. En 2008, elle a porté une action d'alphabétisation (Regards de Femmes) sans financement acquis ce qui a entraîné un déficit cumulé sur 5 ans de 91 000 €. En 2011, elle a de nouveau perdu l'agrément CLAS (Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité). L'association a maintenu son activité malgré l'avis défavorable des partenaires financeurs. Le déficit s'est donc creusé. En 2012, elle a subi une nouvelle perte de l'agrément PADE (Point d'Accès aux Droits des Étrangers). Malgré ces événements, la ville d'Avignon a conclu en 2013 avec l'association une convention d'objectifs pour la période 2013-2014, sur la base d'un recentrage de l'activité de l'association et de son ancrage au centre-ville d'Avignon.

⁷¹ Délibération du 8 avril 2009 : « La ville d'Avignon entend être le moteur de la redynamisation de son commerce urbain. A ce titre nous avons souhaité que soit créée une articulation entre :

- Une association fédérant les commerçants qui leur assure une réelle représentativité et qui favorise le dialogue et les partenariats avec les institutions,
- Une association dédiée au management du commerce urbain. Cette dernière assure un diagnostic, elle est l'interface, elle coordonne les manifestations ». (Côté management)

⁷² Le cadre conventionnel doit faire l'objet d'une délibération reprenant les projets : une convention FISAC entre la ville, le préfet et l'association ; et une convention d'objectifs pour l'association.

L'association a été dissoute le 4 décembre 2015. Lors de sa réunion du 12 novembre 2015, l'assemblée générale a décidé d'attribuer le boni de liquidation de l'association (d'un montant de 44 421 €)⁷³ à la Fédération des commerçants avignonnais. La contribution allouée par cette organisation au financement de l'opération, au titre du « renforcement de l'attractivité et de l'animation commerciale de la ville d'Avignon », a pourtant été limitée. Comme le montre le tableau ci-dessus, son montant a été un peu supérieur à 2 000 € entre 2010 et 2014, ce qui situe la Fédération des commerçants avignonnais en dernière position dans la liste des contributeurs au financement de l'opération.

Cette attribution n'est pas conforme aux dispositions de l'article 15 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Cet article précise que *« lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quel que soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association »*.

2.3.2.5. Les subventions au secteur « politique de la ville » et aux centres sociaux

Le service chargé de la politique de la ville, créé en 2006, initialement pour les centres sociaux et le temps libre-enfance et jeunesse, englobe désormais la délégation « politique de la ville ». En 2014, la ville d'Avignon a consacré à cette délégation une enveloppe financière de plus de 2 400 000 €.⁷⁴

Les conventions d'objectifs conclues entre la ville et sept associations ayant perçu des subventions dans ce cadre ont parfois été profondément modifiées par de très nombreux avenants, qui ont pu altérer leur lisibilité et conduire à un ajustement très significatif du montant de la subvention initiale.

⁷³ Les comptes de l'association montrent qu'elle a constamment disposé d'une trésorerie importante en fin d'exercice (100 000 € au 31 décembre 2011, 98 000 € au 31 décembre 2012, 147 000 € au 31 décembre 2013 et au 31 décembre 2014).

⁷⁴ Ce service est chargé de six secteurs d'intervention, dont cinq secteurs relevant d'accords contractuels partenariaux (animation globale et coordination AGC, contrat de ville, CEJ, CLAS et carte temps libre) et un secteur faisant l'objet de conventions bilatérales (activités de loisirs éducatifs enfance/jeunesse et animation famille/parentalité).

Organisme	Convention	Subvention fixée dans la convention initiale (en €)	Cumul des subventions en 2014 (en €)	Nombre d'avenants	Variation
ACVL	29-avr-02	520 000	635 501	66	+22%
CS la fenêtre	14-févr-11	59 132	160 709	27	+172%
CS Orel	14-févr-11	56 000	202 039	26	+261%
OGA	14-févr-11	34 000	53 967	10	+59%
Espelido	14-févr-11	79 360	343 084	35	+332%
croix des oiseaux	14-févr-11	123 300	263 581	27	+113%
MPT Champfleury	14-févr-11	118 072	155 321	30	+132%

Source : CRC.

2.3.2.6. La subvention versée à l'AREAT

Parmi les subventions versées sur la période dans le cadre du contrat enfant jeunesse, la chambre a examiné celles relevant du domaine social⁷³.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AREAT	306 183	312 306	312 306	318 552	324 923	324 923	324 923
CLIC	17 187	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000
fonds aide logement	9 174	-	9 180	9 180	9 180	9 180	4 680
fonds impayés énergie	13 720	-	13 720	13 720	13 720	13 720	6 720
fonds local aide jeunes	5 336	-	5 300	5 300	5 300	5 300	2 800
associations	46 735	61 990	67 894	68 040	71 090	78 850	70 280
TOTAL	398 335	392 296	426 400	432 792	442 213	449 973	427 403

Source : CRC – Montants en euros.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
montant	46 735	61 990	67 894	68 040	71 090	78 850	70 280
nombre assos	27	22	45	47	45	50	45
moyenne/asso	1 731	2 818	1 509	1 448	1 580	1 577	1 562

Source : CRC – Montants en euros.

La subvention versée à l'association régionale d'études et d'actions auprès des tsiganes (AREAT) représente les trois quarts de l'enveloppe dédiée à ce secteur. Selon le président de l'AREAT, cette structure, créée en 1968, exerce depuis 48 ans « des activités d'accueil de cette population spécifique, de conseils et d'assistance technique auprès des administrations, de formation et d'actions sociales spécialisées auprès de cette minorité nationale ».

⁷³ Le montant de l'enveloppe a évolué compte tenu de divers paramètres ou événements (contexte budgétaire, arrêt de l'association de la creche de courtine) dont le plus important a été l'arrêt de la prise en charge sur cette enveloppe des subventions accordées dans le cadre du CEJ (volet enfance) en 2013 et le transfert des crédits sur le budget du service « politique de la ville ».

La ville d'Avignon a confié à l'AREAT la gestion de son aire de stationnement de passage⁷⁶ et la responsabilité de mener une action socio-éducative. Elle lui alloue à ce titre une subvention annuelle.

La convention correspondante a été conclue le 15 mai 2002 pour une durée d'une année. Elle a été renouvelée chaque année sur la période 2002-2015 par tacite reconduction. Le président de l'AREAT a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que, dans le cadre d'une convention conclue avec la ville, l'association gère et anime l'aire de stationnement depuis le 1^{er} janvier 1992, que l'AREAT avait souhaité mettre fin à cette activité le 31 décembre 2015 et que la collectivité l'avait alors reprise en gestion directe.

L'association dispose de produits constitués à hauteur de 80 % de fonds publics. La contribution de la ville d'Avignon représente plus de 50 % des produits de l'association.

ventilation des produits	2012	2014
Avignon	318 552	324 923
CG 13	71 400	71 400
CG 06	65 000	32 500
CG 84	50 000	50 000
CAF 06	5 000	
cartes adhérents	72 253	75 834
frais de siège	65 000	55 000
divers	150	
total produits	647 355	610 657

Source : CRC à partir comptes de résultat de l'association.

Le président de l'AREAT a fait valoir en réponse aux observations provisoires de la chambre que l'association avait reçu des subventions de l'Etat et du département en « atténuation des dépenses municipales ». La chambre en prend acte mais observe que l'ensemble de ces contributions publiques ont bien assuré la plus grande partie de son financement.

Une part de la subvention allouée par la ville a servi à couvrir des frais de siège relativement importants (entre 60 000 € et 55 000 € par an durant la période sous revue). Les éléments fournis par l'association (budget prévisionnel, compte de résultat, bilan) ne permettaient pas à la ville de s'assurer de la justification de ces frais, qui étaient ainsi décrits : « encadrement, secrétariat, gestion, PTT, fournitures et remplacement, régie de recettes ».

Le président de l'AREAT a soutenu pour sa part que la ville pouvait parfaitement contrôler la justification des frais de siège.

L'association a versé un salaire confortable à son dirigeant⁷⁷ et a disposé de disponibilités et de valeurs mobilières conséquentes (pratiquement 1 million d'euros en 2009).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
valeurs mobilières	936 911	737 114	556 169	592 935	663 295	669 959
disponibilités	146 969	96 204	146 609	147 660	128 404	176 212

Source : CRC à partir bilans comptables de l'association – Montants en euros.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de l'AREAT s'est efforcé de relativiser l'importance du salaire du directeur en indiquant que la gestion de l'aire de

⁷⁶ La ville met à disposition les équipements suivants : un terrain aménagé pour le stationnement de 40 caravanes maximum, un bâtiment à usage social et administratif, deux groupes sanitaires, un logement pour le gardien, un équipement mobilier.

⁷⁷ Le directeur de l'association en charge de l'aire de stationnement a bénéficié d'un salaire mensuel de 7 535,79 € en 2010 (seule année au titre de laquelle le salaire du directeur a été communiqué). Les rapports du commissaire aux comptes pour les exercices 2011, 2013 et 2014 de l'association ne mentionnent plus de manière individuelle les salaires du directeur mais globalisent les trois plus hauts salaires de l'association (ils se sont élevés à 119 K€ en 2012, 126 K€ en 2013 et 127 K€ en 2014).

stationnement constituait un quart de ses activités et en faisant valoir que la quote-part correspondante de son salaire représentait 8% de la subvention de la ville.

La chambre observe pour sa part qu'alors qu'ils étaient pourtant disponibles, les éléments financiers ci-dessus présentés n'ont pas été utilisés par la ville qui, si elle les avait exploités, aurait pu relever des lacunes dans le contrôle interne de l'exploitation de l'aire de stationnement.

2.4. Des marges de manœuvre réduites sur la gestion des trois principales associations culturelles

Trois importants dossiers sont suivis directement par le directeur de la culture. Ils concernent le soutien apporté par la ville au festival d'Avignon, à la collection Lambert, et à l'orchestre lyrique de région Avignon Provence.

	2 009	2 010	2 011	2 012	2013	2014
Festival Avignon	1 590 000	1 620 000	1 620 000	1 620 000	940 000	980 000
Olrap (orchestre lyrique région)	1 184 000	1 221 760	1 219 786	1 230 000	655 000	655 000
Collection LAMBERT	461 500	461 500	460 000	440 000	480 000	570 000
TOTAL 3 associations (a)	3 235 500	3 283 260	3 299 786	3 290 000	2 075 000	2 205 000
TOTAL enveloppe service culture(b)	4 767 585	4 853 776	4 882 290	5 216 342	4 027 562	4 146 543
% a/b	68%	68%	68%	63%	52%	53%

Source : CRC – Montants en euros.

Depuis 2013, le soutien local au festival d'Avignon et à l'OLRAP est partagé entre la ville et la communauté d'agglomération du Grand Avignon. Compte tenu de la portée nationale voire internationale des événements organisés par ces associations, la collectivité n'a en réalité que peu de marges de manœuvre sur les subventions qu'elle leur verse.

Malgré les engagements financiers conséquents de la collectivité, la situation financière de ces associations reste tendue.

2.4.1. Des engagements financiers conséquents pour la collectivité

2.4.1.1. Le festival d'Avignon

Alors que le festival « off » doit trouver son propre financement, le festival d'art officiel dit « in » est subventionné par différents contributeurs publics. L'Etat reste le plus important de ces contributeurs, suivi par la ville jusqu'en 2012. A compter de 2013, le partage de compétence avec le Grand Avignon a diminué le poids de cette subvention pour la ville.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009/2014
ministère de la culture	3 478 000	3 516 000	3 616 000	3 685 000	4 016 000	3 886 000	12%
commission européenne	200 000	200 000	100 000	100 000	100 000	100 000	50%
éducation nationale	28 455	30 000	35 071	37 000	32 227	34 579	21%
Conseil régional	521 000	675 600	555 218	564 019	550 000	580 000	11%
Conseil Général	605 000	805 000	615 000	625 000	625 000	655 000	8%
Ville Avignon	1 590 000	1 520 000	1 620 000	1 620 000	940 000	980 000	-38%
Communauté d'agglomération Grand Avignon			200 000	230 000	940 000	980 000	
total	6 422 455	6 576 600	6 741 289	6 862 019	7 203 227	7 215 579	12,5%

Source : comptes de l'association.

Entre 2010 et 2014, trois conventions ont été conclues entre les différents financeurs. Ces conventions ont fixé la participation financière de la ville :

- La convention pluriannuelle, conclue pour la période de janvier 2010 à décembre 2012, prévoyait un versement total de 4 950 000 €, soit 1 620 000 € par an. La ville s'engageait à verser une subvention d'investissement annuelle de 150 000 € et mettait à disposition des locaux valorisés à hauteur de 851 572 € (article 4.2).
- La convention conclue à titre transitoire pour l'exercice 2013 entre la communauté d'agglomération du grand Avignon, la ville d'Avignon et l'association de gestion du festival d'Avignon, a fixé à 940 000 € le montant de la subvention de fonctionnement et à 75 000 € celui de la subvention d'investissement versé par chacune des deux collectivités.
- La dernière convention pluriannuelle, conclue pour la période de janvier 2014 à décembre 2017, a fixé à 3 920 000 € le montant total des subventions à recevoir par l'association, soit 980 000 € par an. La ville s'est également engagée à verser au festival d'Avignon une subvention d'investissement annuelle de 75 000 € et à mettre à sa disposition des locaux valorisés à hauteur de 709 311 € (article 4.b).

2.4.1.2. La collection Lambert

Sur la période de 2009 à 2014, la ville d'Avignon a été le principal contributeur au financement de la collection Lambert, devant l'Etat. Sa subvention a augmenté de 24 %.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2009/2014
drac	427 000	429 000	449 000	434 000	529 000	528 000	24%
adac paca	3000	5 000	28 630			18 000	
Avignon tourisme						15 000	
conseil régional	218 500	212 500	212 500	212 500	212 500	212 500	-3 %
conseil général						100 000	
ville Avignon	461 500	461 500	460 000	440 000	480 000	570 000	24%
mécénat	120 235	42 225	149 249	102 397	344 015	244 700	
total	1 230 235	1 150 225	1 299 379	1 188 897	1 565 515	1 688 200	37%

Source : comptes annuels collection Lambert.

Entre 2010 et 2014, deux conventions d'objectifs ont été formalisées :

- Une convention tripartite Etat/ville Avignon/association collection Lambert a prévu une subvention de 1 320 000 € sur la période 2011-2013 (soit 440 000 € par an).
- Une convention conclue pour la période 2014-2016 a réajusté le montant prévisionnel de la subvention de fonctionnement pour le fixer à 1 970 000 € (570 000 € à verser en 2014, 700 000 € à verser en 2015 et 700 000 € à verser en 2016).

2.4.1.3. L'orchestre lyrique de région Avignon Provence (OLRAP)

Cette association a obtenu en 1982 le statut d'orchestre régional. Elle bénéficie du concours de la ville d'Avignon, autorité de tutelle initiale, de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, du département de Vaucluse, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du ministère de la Culture et de la Communication.

Seule l'annexe relative au complément d'informations du compte de résultat au 31 décembre 2014 fait état du détail des subventions dont elle bénéficie, retracé dans le tableau ci-dessous :

Répartition par contributeur	Montant
DRAC	1 236 500
Région PACA	615 000
département Vaucluse	678 550
Grand Avignon	655 000
Ville d'Avignon	655 000
Sucem	12 000
Total	3 852 050

Source : rapport du commissaire aux comptes 2014.

Entre 2010 et 2014, trois conventions ont été conclues avec la ville d'Avignon. Dans le cadre de la dernière convention triennale d'objectifs, conclue pour la période 2012-2014, la ville s'est engagée à verser à l'OLRAP une subvention annuelle de 1 230 000 € TTC.

Le conseil communautaire du Grand Avignon ayant, par délibération du 20 novembre 2012, reconnu l'intérêt communautaire de l'OLRAP, une nouvelle convention a été conclue le 21 mars 2013 entre le Grand Avignon et l'association, prévoyant le versement d'une subvention de l'EPCI. Corrélativement, l'engagement de la commune à l'égard de l'OLRAP a été ramené à 655 000 € par an.

2.4.2. La situation financière tendue des trois principales associations subventionnées par la ville

Pour les trois associations, le fond de roulement (annexe 2-4) demeure positif grâce au recours à l'emprunt.

2.4.2.1. Le festival d'Avignon

Au cours de la période 2009-2014, les résultats de l'association de gestion du festival d'Avignon (annexe 2-5) ont été déficitaires chaque année, sauf en 2009 et 2011.

La chambre relève notamment :

- L'importance des charges de personnel, qui représentent le principal poste de dépenses de l'association (44 % en 2014) ;
- La hausse des subventions d'exploitation versées (+13 %) alors que ses recettes commerciales affichent une baisse de 8 % sur la même période⁷⁸.

Outre l'aide financière de la ville, le festival bénéficie de la mise à disposition à titre gracieux de différents locaux, sur le fondement de cinq conventions. Ce soutien a été valorisé à 779 585 € pour l'année 2014, dont 240 000 € correspond à la seule valeur locative du Palais des papes. Ces montants figurent dans les comptes de l'association.

Les conventions correspondantes n'appellent pas de remarque particulière. Il n'en va pas de même de la convention tripartite conclue par la ville, le festival et l'institut supérieur des techniques du spectacle (ISTS)⁷⁹ qui, alors qu'aucune mise à disposition nominative n'a été produite par les services de la ville, a notamment prévu l'affectation permanente d'un appartement, situé place Crillon, au profit du directeur du festival. Les charges d'eau, d'électricité et de chauffage de l'appartement sont également supportées par la commune. Pendant le contrôle de la chambre, la ville a notifié au directeur du festival son intention de lui faire payer désormais un loyer mensuel de 1 300 €, à partir de l'estimation produite par le service des domaines pour ce bien de 150 m².

Au total, en 2014, la ville d'Avignon a apporté au festival d'Avignon un soutien de 1 759 585 €, soit 980 000 € en subventions et 779 585 € au titre de la valorisation des locaux mis à disposition de l'association⁸⁰. En plus de la subvention d'investissement annuelle de 75 000 €, une subvention d'investissement exceptionnelle de 2 500 000 € TTC a été versée entre 2012 et 2014 par la commune, conformément à une convention relative au financement pour la construction d'un lieu de répétition et de résidence pour le festival d'Avignon⁸¹.

2.4.2.2. La fondation Lambert

Outre les résultats chroniquement déficitaires de l'association sur la période 2009-2014 (sauf en 2010 et 2014, cf. l'annexe 2-6), la chambre relève :

- La faiblesse des montants liés aux mécénats (qui ont atteint 244 700 € et représenté 9 % des produits d'exploitation de l'association en 2014), générant une dépendance aux subventions institutionnelles (qui ont atteint la même année 2 583 603 € et représenté 56 % des produits de l'association) ;

⁷⁸ En 2014, les subventions ont représenté environ 63 % des produits d'exploitation alors que la part des recettes (2/70 et 75) s'est établie à 26 % seulement.

⁷⁹ Conclue le 10 mai 2002, pour une durée de 9 ans à compter du 1^{er} mars 2002 et renouvelable par tacite reconduction, elle détermine les conditions de mise en commun des moyens de la ville, du festival et de l'ISTS pour la préparation et le déroulement du festival, l'encadrement des formations techniques, le suivi des résidences d'artistes, la gestion du parc de matériels et toutes initiatives nouvelles et toutes autres contributions. Le 26 janvier 2012, l'association du festival a donné son accord sur une reconduction de la convention au 1^{er} mars 2014.

⁸⁰ Sans compter les coûts indirects non chiffrés (interventions des agents de la propreté et de la police municipale, mise en place des parkings de proximité, mise à disposition des cours d'école ...).

⁸¹ Cette dernière a été conclue le 30 mars 2012 entre l'Etat, la ville d'Avignon, le Grand Avignon, le département du Vaucluse et l'association du festival d'Avignon.

- La part importante des frais de personnel qui ont constitué 46 % des dépenses d'exploitation de l'association en 2014. La chambre observe également que le montant total des charges salariales concernant les quatre salariés de l'association bénéficiant des rémunérations les plus importantes a doublé entre 2010 et 2014 (changement de directeur avec une qualification plus élevée et montée en puissance de l'équipe de direction).

La ville apporte à l'association des contributions non financières dont la valorisation dépassait 400 000 € en 2014⁸². Sa contribution globale (subvention et mise à disposition de locaux) est supérieure à un million d'euros par an.

2.4.2.3. L'orchestre lyrique de région Avignon Provence (OLRAP)

L'équilibre financier de cette association, dont les résultats ont également été déficitaires au cours de la période 2009-2014, sauf en 2010 et 2012 (cf. l'annexe 2.7), dépend aussi des subventions qui lui sont allouées : elles ont représenté 89% de ses produits en 2014.

Ses charges salariales sont importantes. Elles ont représenté 83 % de ses charges en 2014.

Un certain nombre de dysfonctionnements ont été soulevés dans des rapports d'inspection⁸³ ou d'audit privé⁸⁴ dont a fait l'objet l'association.

La commune pourrait s'appuyer sur les conclusions de ces audits pour impulser une nouvelle gouvernance au sein de l'association.

La chambre relève que, malgré un contexte financier défavorable, les rémunérations des trois salariés les mieux rétribués ont progressé de 10 % sur la période 2011-2014, comme le montre le tableau ci-dessous.

Noms	Fonction	Statut	2011	2012	2013	2014
	Salarié 1	Cadre	78 121	81 057	85 662	86 629
	Salarié 2	Cadre	70 032	63 531	66 375	67 741
	Salarié 3	cadre	49 850	50 280	63 153	63 331
Total			198 003	194 868	215 190	217 701

Salaires bruts annuels. Source : commune sur demande du rapporteur.

⁸² - Souscription et prise en charge de l'ensemble des contrats de fonctionnement et de maintenance de la réserve Saint Chamond dont l'estimation forfaitaire s'élève à 31 000 €/an ;

- Mise à disposition de divers locaux dont l'estimation budgétaire s'élève à 42 000 €/an ;

- Mise à disposition de l'hôtel de Caumont, évaluée à 155 000 €/an ;

- Mise à disposition de l'hôtel de Montfaucon, évaluée à 200 000 €/an ;

⁸³ Un rapport d'inspection, établi par un inspecteur général de la musique, a été établi en mars 2011. Il évoquait une difficulté liée à la gestion des ressources humaines de l'association (indemnités de licenciement pour inaptitudes physiques, arrêt maladie).

⁸⁴ Un rapport d'audit, établi par un cabinet privé en juillet 2014 a évalué à au moins 66 000 € le montant de détournements réalisés par la cheffe comptable de l'association entre 2009 à mai 2014. Le document précise que l'exhaustivité des sommes détournées n'est pas garantie.

I. ANNEXES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

1.1. Effectifs reconstitués du budget principal (titulaires et non titulaires)

Effectifs reconstitués titulaires et non titulaires

	2010	2011	2012	2013	2014
effectifs pourvus titulaires tous budgets	1892	1877	1864	1796	1810
- effectifs pourvus titulaires BA Opéra	80	77	68		
- effectifs pourvus titulaires BA Crématorium	1	3	3	3	3
- effectifs pourvus titulaires BA Chambre funéraire	2	2	3	3	2
- effectifs pourvus titulaires BA Gestion des baux	1	1	1	1	2
Effectifs pourvus <u>reconstitués</u> titulaires BP	1808	1794	1789	1789	1803

	2010	2011	2012	2013	2014
effectifs pourvus non titulaires tous budgets	180	186	201	153	153
- effectifs pourvus non titulaires BA Opéra	47	45	49		
- effectifs pourvus non titulaires BA Crématorium	0	0			
- effectifs pourvus non titulaires BA Chambre funéraire		1			
- effectifs pourvus non titulaires BA Gestion des baux					
Effectifs pourvus <u>reconstitués</u> non titulaires BP	133	140	152	153	153

Source : calcul CRC à partir des tableaux remplis par la collectivité (T1) et des effectifs pourvus dans les C.A des budgets annexes

1.2. Décompte du temps de travail actuel

Régime légal		Régime adopté par la commune d'Avignon	
1607	Nombre d'heures obligatoires par an		
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	Jours fériés (moyenne) dont journée de solidarité (lundi de pentecôte)
25	Jours de congés annuels (25)	33	Nombre de jours de congé annuel (25+5 issus du contrat solidarité 1982 +3 ponts du maire)
2	Jours, au titre du fractionnement des congés	0	Autres (fractionnement des congés ⁹⁵ .)
226	Jours travaillés	220	Nombre de jours travaillés au sein de la commune
45,2	Soit, nombre de semaines travaillées	41	Soit, nombre de semaines travaillées
Détermination du respect du contingent légal de 1607 heures			

⁹⁵ Il n'existe pas de jour de fractionnement sur Avignon, en contrepartie de la semaine supplémentaire accordée par le maire en 1982.

Contingent atteint		Contingent non atteint	
		35	Nombre d'heures par semaine adopté par la commune
		1540	Nombre d'heures travaillées sur l'année
		67	Nombre d'heures < 1607
		9,57	Soit, Nombre de jours de travail perdu par agent

Source : calcul CRC.

1.3. Autorisations d'absence

EVENEMENTS FAMILIAUX	CONDITIONS	AVIGNON	JOURS CONGES POUR FPE	écart
Maladie grave ou hospitalisation	Enfant de l'agent	5	3	+2
	Conjoint ou conjointe	5	3	+2
	Père ou mère de l'agent	5	3	+2
Pacs	Agent	5	5	0
Mariage	Agent	8	5	-3
Mariage	Enfant de l'agent ou du conjoint	5	0	+5
Mariage	Père ou mère agent	2	0	+2
Mariage	Frère ou sœur de l'agent	3	0	+3
Mariage	Beau-frère, belle sœur	1	0	+1
Mariage	Collatéraux 2 ^{ème} degré	1		+1
Décès	Conjoint (e) de l'agent, enfant de l'agent ou du conjoint (e)	5	3	+2
Décès	Père et mère de l'agent	5	3	+2
Décès	Frère et sœur de l'agent	3	0	+3
Décès	Grands parents de l'agent	3	0	+3
Décès	Père et mère du conjoint (e), petits-enfants de l'agent	2	0	+3
Décès	Beau-frère, belle sœur	1		+1
Décès	Grands parents du conjoint, concubin	1		+1
Décès	Collatéraux 2 ^{ème} degré	1		+1
Naissance	Enfant de l'agent	3	3	0
Déménagement	Agent	0	0	

Source : CRC à partir règlement intérieur de la ville.

1.4. Les avancements d'échelon

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Durée minimale	756	538	702	645	658	554	777
%	94%	92%	92%	91%	93%	73%	95%
Durée intermédiaire	3	4	7	6	2	9	0
%	0,4%	0,7%	0,9%	0,8%	0,3%	1,2%	0,0%
Durée maximale	38	38	53	46	28	191	37
%	4,7%	6,5%	6,9%	6,5%	4,0%	23,2%	4,5%
Avancement de chevron	4	4	1	1	1	3	0
%	0,50%	0,68%	0,13%	0,14%	0,14%	0,40%	0,00%
Avancement d'échelon spécial	0	0	0	13	3	0	0
%	0,00%	0,00%	0,00%	1,83%	0,43%	0,00%	0,00%
Total avancement	801	584	763	711	692	757	814

Source : données mairie.

1.5. La faible modulation des indemnités de grade

IAT

Exercice	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Montant global	437 239,96 €	442 560,38 €	483 106,35 €	489 062,65 €	473 978,17 €	476 059,03 €	2,15%
Nombre de bénéficiaires	1 690	1 597	1 701	1 703	1 645	1 670	-0,30%
Montant annuel par agent	258,72 €	260,79 €	284,01 €	287,18 €	288,13 €	285,07 €	2,45%

IAT Taux (mois de décembre)	2009	Nb Ben.	2010	Nb Ben.	2011	Nb Ben.	2012	Nb Ben.	2013	Nb Ben.	2014	Nb Ben.
inférieur à 1	83%	1332	82,73%	1313	79%	1276	79%	1279	79%	1236	80%	1259
de 1 inclus à 1,5	7%	119	7,94%	126	8%	131	9%	140	9%	139	8%	128
de 1,5 à 2,5	9%	148	9,33%	148	12%	200	13%	204	12%	190	12%	192
Total	100%	1599	100%	1587	100%	1607	100%	1623	100%	1565	100%	1579

Source : fichier de la paye xémélios. Modulation de l'IAT constatée en décembre/N.

IFTS

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var annuelle moyenne
Total	352 197,82 €	377 893,64 €	394 621,32 €	387 656,93 €	370 400,26 €	371 864,81 €	1,37%
Nombre total de bénéficiaires	195	203	204	198	192	196	0,13%
Montant annuel par agent	1 806,14 €	1 861,38 €	1 934,42 €	1 957,86 €	1 929,17 €	1 897,27 €	1,24%

Source : fichiers de la paye xémélios.

IFTS Taux (mois de décembre)	2009	Nb Ben.	2010	Nb Ben.	2011	Nb Ben.	2012	Nb Ben.	2013	Nb Ben.	2014	Nb Ben.
inférieur à 1,5	6%	11	0,04%	17	10%	38	8%	15	8%	14	8%	13
de 1,5 inclus à 2	46%	82	43,09%	81	42%	79	38%	69	37%	66	35%	62
de 2 à 5	48%	86	47,87%	90	48%	91	54%	97	56%	100	56%	100
Total	100%	179	100%	188	100%	188	100%	181	100%	180	100%	177

Source : fichiers de la paye xémélios. Modulation de l'IFTS constatée en décembre/N.

IEMP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
IEMP I	1 673 990,13 €	1 684 547,97 €	2 263 529,39 €	2 264 787,49 €	2 179 835,64 €	2 266 072,58 €	7,86%
Nombre de bénéficiaires	1672	1678	1692	1685	1622	1639	-0,50%
Montant annuel par agent	1 001,19 €	1 003,90 €	1 337,78 €	1 344,09 €	1 343,92 €	1 382,59 €	8,40%

Source : fichiers de la paie Xémélios

IEMP (décembre N)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
inférieur à 1	63%	62%	10%	10%	10%	10%
de 1 à 1,5	21%	21%	73%	73%	73%	74%
de 1,5 à 2	17%	17%	17%	17%	17%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : fichiers de la paie Xémélios. Modulation de l'IEMP constatée en décembre/N.

1.6. Régime indemnitaire de fonction

Prime majoration astreinte ingénieur

Emplois au 12/N	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingénieur territorial	6	3	6	3	4	8
Ingénieur Principal	13	14	15	15	14	14
Ingénieur en chef de classe normale	12	15	15	12	9	12
Ingénieur en chef de classe exceptionnelle	1				3	1
DGST			1			
Total général	32	32	38	30	30	35

Source Xémélios.

Année 2014	Nombre d'agents	Montant /agent	Montant versé par mois
Janvier	21	221,50 €	4 651,50 €
Février	21	221,50 €	4 651,50 €
Mars	21	221,50 €	4 651,50 €
Avril	21	221,50 €	4 651,50 €
Mai	21	221,50 €	4 651,50 €
Juin	21	221,50 €	4 651,50 €
Juillet	21	221,50 €	4 651,50 €
Août	21	221,50 €	4 651,50 €
Septembre	23	221,50 €	4 651,50 €
Octobre	23	221,50 €	4 651,50 €
Novembre	23	221,50 €	4 651,50 €
Décembre	23	221,50 €	4 651,50 €
Total général	260	Majoration	55 818,00 €

Source : Xémélios.

Prime de fonction ZUS

Intitulé de la prime	Précisions sur l'intitulé	Nombre de points	Montant mensuel
Travail non principal en ZUS	Travail entre 20 et 80% en ZUS	10	45,34€
Travail non principal en ZUS	Travail entre 20 et 80% en ZUS	15	68,01€
Travail en relation avec population ZUS	Travail en périphérie de ZUS en relation à titre non principal avec la population des ZUS	10	45,34€
Travail en relation avec population ZUS	Travail en périphérie de ZUS en relation à titre non principal avec la population des ZUS	15	68,01€
Travail en relation avec population ZUS	Travail en périphérie de ZUS en relation à titre non principal avec la population des ZUS	20	90,68€

Source : Tableau fourni par la direction des Ressources humaines.

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'agents moyen bénéficiant Maj. Travail non princ. en ZUS	339	347	380	363	377
Montant total	188 501,22 €	193 318,29 €	210 793,30 €	200 980,75 €	208 116,14 €
Nombre d'agents moyen bénéficiant Maj. Travail en relation avec Population ZUS	20	19	18	15	14
Montant total	12 032,65 €	11 005,90 €	10 160,99 €	8 500,26 €	7761,94€

Source : fichiers la paie Xémélios.

NBI

	2010	2011	2012	2013	2014	évolution
Effectif réel hors vacataires	2072	2063	2065	1949	1963	-109
Effectif réel titulaires	1892	1877	1864	1796	1810	-82
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	619	622	606	582	573	-45
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	32,66%	33,14%	32,51%	32,41%	31,66%	-1,01%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre	7454	7617	7581	7263	7140	-314
Dépense annuelle	418009	441217	423991	405465	400788	-17221
% dépense annuelle de la NBI rapportée à la masse salariale	0,57%	0,59%	0,56%	0,56%	0,54%	-0,03%

Source : données de la direction des ressources humaines.

NBI police

	Effectifs percevant NBI au titre de l'activité en ZUS
Service police municipale	
PM SACOM	11
PM BRIGADES CV1	10
PM BRIGADES CV2	10
PM AGENTS D'ACCUEIL	9
PM BRIGADE MONTFAVET	9
PM BRIGADE MONCLAR	8
PM BRIGADE PONT DES 2 EAUX	8
PM BRIGADE TRILLADEST CHAMAND	8
PM FOLTRIERE	8
PM BRIGADE MOTOS	6
PM BRIGADE CANINE	5
PM BRIGADE NUIT	5
PM BRIGADE TRANQUILITE PUBLIQUE	5
PM GESTION OPERATIONNELLE	5
PM BRIGADE ENVIRONNEMENT	4
POLICE DOMAINE PUB POLE COMPTA	3
PM DIRECTION	2
PM GESTION TIMBRES AMANDES	2
POLICE MUNICIPALE	2
POLICE DOMAINE PUB POLE ADMIN	1
POLICE DOMAINE PUBLIC	1
Total	122

Source : fichiers de la paie Xémélios 2014.

1.7. Les astreintes

	2012	2013	2014	Evolution
Astreintes				
Nombre de jours	1708	1915	1529	-10,48%
Coût annuel	131 500,56	145 673,95	133 987,99	-1,89%
Nombre d'agents	167	161	148	-11,38%

Source : indicateur mairie 5.3 bis Astreintes 2012 à 2014

Catégorie d'astreintes	2012	2013	2014	Evolution
------------------------	------	------	------	-----------

Astreinte Dim-JF (exe)	5 118,84 €	5 726,16 €	2 863,08 €	-44%
Astreinte	6 298,56 €	5 580,81 €	1 335,39 €	-79%
Astreinte Excep. dimanche ou JF			455,49 €	
Astreinte Excep. semaine Comp	4 484,40 €		4 035,96 €	-10%
Astreinte Excep. WE	491,76 €		8 687,76 €	1667%
Astreinte jour nuit WE férié	1 224,00 €	1 404,00 €	1 206,00 €	-1%
Astreinte lundi mar vend soir		90,00 €	40,00 €	
Astreinte nuit lu-sa(exe)	5 597,85 €	6 371,70 €	4 160,70 €	-26%
Astreinte Recuperation (exe)			174,25 €	
Astreinte Samedi	2 648,60 €	2 718,30 €	1 289,45 €	-51%
Astreinte semaine complète	10 527,00 €	11 253,00 €	10 648,00 €	1%
Astreinte semaine(Déc)	2 989,60 €	3 737,00 €	5 231,80 €	75%
Astreinte semaine (exe)	47 983,05 €	53 439,07 €	52 243,26 €	-9%
Astreinte Sem-JF (Déc)	731,20 €	639,80 €	1 188,20 €	63%
Astreinte sem-jf(autrefil)			124,00 €	
Astreinte sem-JF (tech)	12 979,51 €	18 738,11 €	14 807,61 €	14%
Astreinte vend soir lundi mar	2 888,00 €	3 192,00 €	3 040,00 €	5%
Astreinte WE (exe)	27 538,56 €	32 784,00 €	22 457,04 €	-18%
Total général	131 500,93 €	145 673,95 €	133 987,99 €	2%

Source : indicateur mairie 5.3 bis Astreintes 2012 à 2014

Répartition des astreintes par filières 2012-201

Filières	Nombre d'agents 2012	Nombre d'astreintes	Coût annuel 2012	Nombre d'agents 2013	Nombre d'astreintes	Coût annuel 2013	Nombre d'agents 2014	Nombre d'astreintes	Coût annuel 2014	Evolution du nombre d'agents	Evolution du nombre d'astreintes	Evolution du coût
Administration	9	78	2 134,11 €	11	94	3 337,81 €	6	81	5 027,39 €	-33,33%	3,85%	41,85%
Culturelle	7	13	780,84 €	1	1	140,48 €	3	9	600,91 €	200,00%	-3,00%	-23,04%
Police Municipale	6	87	10 527,00 €	5	91	11 010,00 €	3	87	10 527,00 €	-16,67%	0,00%	0,00%
Sportive	2	30	2 081,29 €	3	45	3 321,90 €	2	27	1 878,00 €	-33,33%	-10,00%	-9,77%
Technique	128	1 465	115 977,66 €	142	1 683	127 054,34 €	132	1 325	117 950,68 €	-4,35%	-11,37%	1,39%
	157	1 784	131 500,93 €	161	1 915	145 673,95 €	148	1 529	133 987,99 €	-5,73%	-10,48%	1,89%

Source : CRC à partir données mairie tableau 5.3

2. ANNEXES RELATIVES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

2.1. Annexes aux documents budgétaires

Budgets primitifs :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
compte 6574	13 382 098	13 472 070	14 183 879	11 292 360	13 160 612	14 168 502	12 367 374
annexe B1 7	271 000	50 000	226 897	Absence détail	308 580	263 080	102 700
	194 964	172 900	5 994 779		8 100	2 857 600	4 371 633
	4 217 999	5 360 547	4 698 244		6 997 461		19 000
	5 701 215	2 389 794	20 000		2 512 937		2 077 000
	2 357 000				2 691 534		
					20 000		
total annexe	12 742 178	8 173 241	10 939 920	11 026 214	12 538 612	3 120 680	6 570 333
différence	639 920	5 298 829	3 243 959	3 266 146	622 000	11 047 822	5 797 041

Source : BP 2009-2015.

Comptes administratifs :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
total CA	10 202 328	10 587 746	10 727 272,67	11 079 061	9 542 944,30	10 065 484,30
total 6574	13 035 480	12 611 852	13 820 100,00	13 457 691	12 735 719,5	12 932 994,44
charges rattachées	239 561	1 056 525	145 743,00	840 238	36 9963,8	966 180,83
différence	3 920 713	3 080 631	3 218 578,33	4 218 868	5 562 739,00	3 833 690,97

Source : CA 2009-2014.

2.2. Cartographie des subventions de fonctionnement

Différences

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	variation annuelle moyenne
total subventions fonctionnement (annexe CA)	10 202 328	10 587 746	10 727 272	11 079 661	9 542 844	10 065 484	-0,3%
total subventions fonctionnement (par montants)	10 201 838	10 529 627	10 681 608	10 270 127	9 751 744	10 082 794	-0,2%
total subventions fonctionnement (par domaines)	10 203 344	10 527 629	10 692 775	11 139 325	9 596 369	10 133 584	-0,1%

Source : comptes administratifs et tableaux villes.

Les discordances ont été justifiées par la ville par la possibilité de subventionnement d'une même association par plusieurs délégations de la ville (« Le nombre total de subventions accordées par secteur est supérieur au nombre total d'associations subventionnées car certaines d'entre elles sont subventionnées par plusieurs délégations notamment toutes celles concernant la politique de la Ville »).

Par répartition géographique

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Avignon intra muros (cité)	107	28%	102	26%	102	23%	106	23%	105	27%	98	25%
Avignon extra muros	240	62%	252	63%	289	65%	293	65%	230	60%	240	62%
hors Avignon (dont associations nationales avec antenne locale)	42	11%	44	11%	55	12%	54	12%	50	13%	47	12%
nombre total subventions	389	100%	398	100%	446	100%	453	100%	385	100%	385	100%

Source : données mairie.

Par montants alloués

Montant subventions	2009			2014		
	Nombre	Montant	% nombre	Nombre	Montant	% nombre
Moins de 0 000 €	151	60 822,00	38,82%	131	50 797,00	34,03%
1000 € à moins de 1 500 €	39	45 460,00	10,03%	36	39 331,00	9,35%
1 500 € à moins de 3 000 €	48	95 302,47	12,34%	49	96 099,00	12,73%
3 000 € à moins de 5 000 €	27	103 742,00	6,94%	40	141 821,00	10,39%
5 000 € à moins de 10 000 €	32	217 519,00	8,23%	39	261 450,00	10,13%
10 000 € à moins de 25 000 €	35	523 072,00	9,00%	26	399 062,00	6,75%
25 000 € à moins de 50 000 €	23	813 510,55	5,91%	26	857 370,00	6,75%
50 000 € à moins de 75 000 €	7	387 078,87	1,80%	9	553 532,00	2,34%
75 000 € à moins de 200 000 €	16	2 213 459,26	4,11%	15	1 989 228,00	3,90%
200 000 € à moins de 500 000 €	8	2 261 731,00	2,06%	10	2 853 803,30	2,60%
500 000 € à moins de 1 000 000 €	1	706 139,00	0,26%	4	2 840 301,00	1,04%
1 000 000 € et plus	2	2 774 000,00	0,51%	0	0,00	0,00%
Total	385	10 201 838,15	100,00%	385	10 082 794,30	100,00%

Source : données mairie.

Par domaines

	2009	%age 2009	2010	2011	2012	2013	2014	%age 2014
Action culturelle	3 157 585,26	30,95%	3 218 776,00	3 260 290,00	3 596 342,00	3 087 562,00	3 166 543,00	31,25%
Action économique	98 000,00	0,96%	109 000,00	122 333,00	309 500,00	285 580,00	692 500,00	6,83%
Action sociale	1 091 237,00	10,69%	1 115 941,00	1 069 190,00	923 689,25	820 920,30	459 073,30	4,53%
Agriculture	16 500,00	0,16%	15 500,00	16 500,00	15 500,00	17 000,00	16 600,00	0,15%
Anciens combattants	13 484,00	0,13%	14 000,00	14 000,00	12 470,00	15 000,00	15 100,00	0,15%
Centre de loisirs	651 000,00	6,38%	555 000,00	555 000,00	555 000,00	555 000,00	555 000,00	5,48%
Charges non affectées	43 220,00	0,42%	35 700,00	23 940,00	79 000,00	83 700,00	25 000,00	0,25%
CLSPD	89 000,00	0,87%	67 000,00	90 000,00	92 000,00	90 500,00	93 500,00	0,92%
Culture provençale	15 000,00	0,15%	18 000,00	18 000,00	18 000,00	18 000,00	16 500,00	0,16%
Enseignement	2 100,00	0,02%	1 900,00	3 625,00	15 600,00	28 850,00	40 850,00	0,40%
Enseignement supérieur	23 680,00	0,23%	26 597,57	24 085,30	17 500,00	18 540,00	12 350,00	0,12%
Environnement	18 174,00	0,18%	17 964,00	16 345,00	11 845,00	19 800,00	18 300,00	0,18%
Festival	1 590 000,00	15,59%	1 635 000,00	1 620 000,00	1 620 000,00	940 000,00	980 000,00	9,68%
Fêtes	46 321,00	0,46%	42 701,00	43 941,00	42 741,00	46 341,00	47 741,00	0,47%
Finances	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	7 500,00	0,07%
Foires et marchés	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	13 000,00	13 000,00	0,13%
Habitat	0,00	0,00%	18 981,00	19 366,81	7 500,00	7 500,00	7 500,00	0,07%
Harkis	5 100,00	0,05%	5 100,00	6 000,00	6 000,00	6 500,00	5 300,00	0,05%
Montfavet	3 000,00	0,03%	4 000,00	11 000,00	5 000,00	5 800,00	6 000,00	0,06%
Personnel	80 455,55	0,79%	92 511,23	97 237,20	92 829,25	44 844,85	37 900,00	0,37%
Politique de la Ville	1 382 998,00	13,55%	1 400 459,00	1 768 864,00	1 811 389,00	1 642 401,00	2 125 143,00	20,97%
Protection animale	54 750,87	0,54%	58 998,32	59 998,00	60 991,16	19 500,00	7 500,00	0,07%
Rapatriés	3 900,00	0,04%	3 200,00	1 700,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00	0,02%
Relations internationales	7 561,00	0,07%	18 000,00	8 000,00	6 000,00	8 000,00	8 000,00	0,08%
Sports	1 765 077,47	17,26%	1 813 600,00	1 603 960,00	1 800 030,00	1 780 630,00	1 735 084,00	17,12%
Vie associative	45 000,00	0,44%	39 700,00	39 400,00	39 400,00	39 400,00	39 400,00	0,39%
TOTAL	10 203 344,15	100,00%	10 527 629,12	10 692 775,31	11 139 326,66	9 596 369,15	10 133 584,30	100,00%

Source : données mairie.

2.3. Avantages en nature

Locaux loués par la ville au profit d'associations

Catégorie sect.	n°	CODE LOT	BENEFICIAIRE	ADRESSE	Surf. m²	LOYER 2013 Payé par la ville	LOYER 2014 Payé par la ville	LOYER 2015 Payé par la ville
PH	116	B22003	ASSOC. CULTURELLE FRANCAIS/MUSULMANTS VAUCLUSE	3 RUE STEPHANE MALLARME	39		88	88
HW	111	E22001	CLSH GRANGE D'OREL	13 Rue Georges Rouault	130	8 070	8 070	9 070
AD	82	M22001	SOCIETE NAUTIQUE AVIGNONNAISE	CHEMIN DES CANOTIERS	1651	234	234	234
		P05005	FOOTBALL CLUB MONCLAR	1 RUE LULLIERES LE CONFLUENT	92	6 074	6 080	6 080
DL	413	B22001	STS FESTIVAL	Benoit XI	877	59 431	59 431	60 318
DL	82	B22002	STS FESTIVAL	Penitents Blancs	593	12 436	12 436	2 338
DK	673	P08017	FED COMPAIGNONQUE DES METIERS DU BATIMENTS	37 RUE FOUR DE LA TERRE	1113	90	90	90
HK	36	P22002	SYND. LIBRE ARROSANTS DU CANAL PUY-bail emphytéa	MOLIN NOTRE DAME	367	1720	1720	1720
BD	460	P22003	L'ESPELICO - RUE CORDOT-OPHLM	2 RUE VESSONNIER	237	4 816	4 816	4 816
WE	82	P22004	ASSOCIATION PASSERELLE-bail emphytéotique	2 BIS CHEMIN DES POIRIERS	348	154	154	154
HR	412	P22012b	MISE EN SCENE-OPHLM	1 RUE DE BCNE	74	5 762	5 762	5 762
HR	109	P22013	CONSTRUIRE ENSEMBLE L'AVENIR-OPHLM	3 RUE DE TUNIS	40	1 898	1 898	1 898
BR	11	P22015	SYNDICAT C.G.C.-MIN	RTE DE MARSEILLE	31	7 958	7 958	7 958
IK	422	P22016	BIBLIOTHEQUE POUR TOUS-Privé	54 AVENUE DES SOURCES	33	4 205	4 205	4 205
						115 144	115 318	115 318

Source : données mairie.

Dépenses d'énergie supportées par la ville

%	électricité	gaz fuel	eau	total fluide
culturel	193 814	48 005	17 770	259 589
humanitaire	7 670	2 892	1 429	11 991
loisirs	10 476	1 929	665	13 070
social	4 548	868	5 669	11 085
sportifs	78 132	23 299	6 669	108 100
syndicat	220	266	32	517
autres	1 154	1 180	248	2 583
total domaines	296 013	78 440	32 482	406 935

Source : données mairie.

propriété	intitulé	associations	adresse	ELEC	GAZ OU FUEL	EAU	TOTAL
B09011	ECOLE D'ART D'AVIGNON	COLLECTION LAMBERT EN AVIGNON	5 RUE VIOLETTE	78 447	16 076	5 095	99 617
B07001	MAISON JEAN VILAR	MAISON JEAN VILAR	8 RUE DEMONS	15 598	7 514	2 395	25 508
B22001	SALLE BENOIT XII	ISTS FESTIVAL	BENOIT XII	16 981		282	17 263
B22002	CHAPELLE DES PENITENT BLANCS	ISTS FESTIVAL	PENITENTS BLANCS	15 784		231	16 015
B06005	CLOITRE ST LOUIS 4402 m²	FESTIVAL	20 RUE DU PORTAIL BOQUIER	15 502		345	15 848
B06005	CLOITRE ST LOUIS 4402 m²	ISTS	20 RUE DU PORTAIL BOQUIER	14 985		346	15 331
B03005	MPT MONCLAR NORD	ASS EVEL ART STIQUE service festival	SQUARE DE L'INDOCHINE	4 532	6 544	785	11 861
B03005	MPT MONCLAR NORD	MPT MONCLAR NORD	20 AVENUE MONCLAR	5 049	6 544	131	11 724
M03008	COULODROME COSEC ST CHAMAN	BOULE LYONNAISE DE LA BARBIERE	7 PLACE DES MARAICHERS	9 723	1 684	171	11 578
P01025	MAISON ANCIENS COMBATTANTS	MAISON DES ANCIENS COMBATTANTS	2 RUE BONAPARTE	4 632		6 589	11 220

Source : CRC à partir données mairie répartition des fluides 2015.

2.4. Fonds de roulement des trois associations culturelles

Festival Avignon

	2010	2011	2012	2013	2014
passif					
capitaux propres *	827 881	932 621	10 916 277	10 523 923	9 670 630
dettes long terme	981 120	889 959	1 049 234	2 124 768	946 317
Total capitaux permanents	1 810 001	1 822 580	11 965 511	12 648 691	10 616 947
actif					
actif immobilisé	906 062	1 194 168	3 628 017	10 480 798	9 672 856
total actif immobilisé	906 062	1 194 168	3 628 017	10 480 798	9 672 856
fonds de roulement	903 940	628 412	8 337 494	2 157 893	944 091

Fondation Lambert

	2010	2011	2012	2013	2014
passif					
capitaux propres *	297 715	159 289	1 391	- 190 538	- 113 534
dettes long terme	579 872	788 179	985 353	958 561	1 014 548
Total capitaux permanents	877 587	947 468	983 962	768 023	901 014
actif					
actif immobilisé	406 692	400 755	389 517	512 529	502 135
total actif immobilisé	406 692	400 755	389 517	512 529	502 135
fonds de roulement	470 895	546 713	594 445	255 494	398 879

OLRAP

	2010	2011	2012	2013	2014
passif					
capitaux propres *	- 738 857	- 590 952	- 677 035	711 216	738 038
dettes long terme	492 347	934 675	1 260 798	1 096 834	1 355 710
Total capitaux permanents	- 246 510	243 723	583 763	1 808 050	2 093 748
actif					
actif immobilisé	98 791	135 176	157 519	122 059	103 435
total actif immobilisé	98 791	135 176	157 519	122 059	103 435
fonds de roulement	147 719	108 547	426 244	1 685 991	1 990 313

Source : CRC à partir bilan des associations.

2.5. Résultats annuels du festival d'Avignon

produits	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution 2009/2014
70 recettes	3 183 048	3 153 262	3 719 427	4 053 438	2 988 346	2 922 501	8%
74 subventions exploitation	7 363 980	7 861 557	7 639 684	7 966 529	8 082 100	8 343 612	13%
75 autres produits de gestion	824 049	793 108	767 004	274 431	688 142	589 730	-28%
76 produits financiers	5 652	2 036	8 472	2 426	1 238	69	-99%
77 produits exceptionnels	397 403	332 447	361 116	360 444	682 293	1 012 198	155%
78 reprises sur provisions	70 791	314 219	691 712	119 227	252 579	122 953	74%
79 transferts de charges	17 773	13 252	6 497	18 341	117 931	320 416	1054%
total 1	11 872 696	12 469 881	13 193 912	12 794 836	12 812 629	13 311 579	12%
charges							
60 achats	2 056 023	2 085 810	2 393 396	2 495 684	2 407 091	2 275 284	11%
61 services extérieurs	1 111 567	1 002 870	1 089 743	1 206 834	1 086 954	1 136 620	2%
62 autres services extérieurs	1 148 389	1 377 995	1 204 837	1 227 302	1 059 550	1 532 036	33%
63 impôts et taxes	125 122	139 338	147 685	280 223	305 009	342 321	173%
64 charges de personnel	5 165 345	5 953 604	6 601 479	6 164 695	6 189 655	5 909 414	14%
65 autres charges de gestion	1 560 051	885 953	1 085 103	927 636	892 762	808 327	-48%
66 charges financières	3 438	2 749	1 397	1 317	441	1 352	-61%
67 charges exceptionnelles	26 787	19 350	35 698	29 581	34 069	59 442	122%
68 dotations	636 928	1 094 038	496 445	475 048	875 749	1 090 615	71%
69 impôts	26 627	- 13 771	24 827	1 055	29 990	254 183	855%
total 2	11 860 537	12 541 942	13 080 610	12 809 375	12 881 270	13 409 594	13%
résultat (1-2)	12 159	- 72 061	113 302	- 14 539	63 641	- 98 015	

Source : CRC à partir comptes de résultat de l'association.

2.6. Résultats annuels de la collection Lambert

produits	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009/2014
70 recettes	279 006	500 285	531 339	614 458	483 733	822 617	195%
71 productions stockées	-2823	1 584	49305	- 3 809	- 12 662	15 325	
74 subventions exploitation	1 230 235	1 150 225	1 299 379	1 188 837	1 565 515	1 688 200	37%
76 produits financiers	223	46	0	21	-	-	
77 produits exceptionnels	17 941	27 725	22 841	30 651	10 620	5 488-	-
78 reprise sur provisions	-	69 504	61943	44 067	22 418	57 462	
79 transferts de charges	50 029	-	-	-	-	-	
total 1	1 574 611	1 749 369	1 964 807	1 874 285	2 069 092	2 589 092	64%
charges							
60 achats	765 461	593 298	1 067 485	913 866	868 650	1 345 809	76%
63 impôts et taxes	33 991	37 589	41 818	51 837	69 555	47 089	39%
64 charges de personnel	773 466	814 410	945 567	1 009 237	1 261 774	1 048 855	36%
65 autres charges de gestion	1 458	6 905	-	-	-	-	
66 charges financières	7 149	8 116	5 198	6 741	6 407-	7 400-	+3,5%
67 charges exceptionnelles	1 998	7 660	1 329	13 521	16 712	3 565	-78%
68 dotations	55 453	59 300	41 835	39 763	35 672	59 371	7%
69 impôts	-	-	-	-	-	-	

total 2	1 638 976	1 527 288	2 103 232	2 034 965	2 512 088	2 512 088	53%
résultat (1-2)	-64 365	222 081	-138 425	-150 480	-189 318	77 004	

Source : CRC à partir comptes de résultat de l'association.

2.7. Résultats annuels de L'OLRAP

produits	2009	2010	2011	2012	2013	2014	évolution 2009/2014
70 recettes	214 445	327 998	291 732	313 856	298 012	334 585	56%
71 autres productions	430 971	118 024	104 633	119 038	194 606	102 287	-76%
74 subventions exploitation	3 527 913	3 531 126	3 584 299	3 618 511	3 777 669	3 772 821	7%
76 produits financiers	1 519	-	73	962	1 437	814	-46%
77 produits exceptionnels	30 142	35 837	155 10	5 104	7 921	20 234	-33%
78 reprises sur provisions	-	-	0	-	-	-	
79 transferts de charges	-	-	-	-	-	-	
total 1	4 204 990	4 012 985	3 996 253	4 057 471	4 279 645	4 230 741	1%
charges							
60 achats	415 006	405 468	419 923	462 842	545 850	525 677	27%
61 services extérieurs	-	-	-	-	-	-	
62 autres services extérieurs	-	-	-	-	-	-	
63 impôts et taxes	67 026	58 336	57 876	53 877	60 619	60 172	-10%
64 charges de personnel	3 223 249	3 399 279	3 308 683	3 445 800	3 555 556	3 535 852	10%
65 autres charges de gestion	-	-	-	-	-	-	
66 charges financières	12 950	18 026	34 715	16 991	8 768	6 102	-53%
67 charges exceptionnelles	216 309	43 040	41 905	10 279	54 181	10 527	-95%
68 dotations	124 084	57 835	102 235	37 856	65 099	92 782	-25%
69 impôts	12 445	12 305	26 848	12 163	15 833	21 065	69%
total 2	4 071 069	3 994 289	3 992 185	4 049 808	4 305 906	4 253 177	4%
résultat (1-2)	-133 921	18 696	4 068	7 663	-25 261	-22 436	

Source : CRC à partir comptes de résultat de l'association.

Réponse de
Madame Cécile HELLE,
maire de la commune d'Avignon



Monsieur Louis VALLERNAUD
Président
Chambre Régionale des Comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, Rue de Pomègues
13295 MARSEILLE

Avignon, le 16/01/2017

Référence à rappeler : Greffe/BM/RR n°3508

Lettre R.A.R

P.J. : ROB 2017/ Tableau des effectifs consolidé

Objet: Réponses aux observations définitives concernant la gestion de la commune d'Avignon pour les exercices 2006 à 2014

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception de votre courrier en date du 23 décembre 2016 ainsi que des observations définitives qui y sont jointes arrêtées par la chambre régionale des comptes de Provence Alpes Côte d'Azur dans sa séance du 15 décembre 2016.

Je vous remercie tout d'abord de la bonne prise en compte des réponses que nous avons pu vous communiquer à la lecture de vos observations provisoires sur la courte période qui concerne la majorité municipale actuelle.

Je joins par ailleurs au présent courrier les documents relatifs au Débat d'Orientation Budgétaire 2017 pour matérialiser rapidement les engagements pris par la Commune d'Avignon pour une gestion toujours plus transparente de ses finances et de son personnel.

Concernant le rapport d'observations définitives, nous n'avons qu'une seule observation à faire. Les éléments relatifs au Cabinet du Maire dans la partie "Synthèse" ne laissent pas clairement entrevoir un changement radical d'orientation entre les deux équipes municipales. Or des efforts importants ont été réalisés en la matière par la majorité actuelle qui est non seulement dans la légalité mais n'utilise pas l'ensemble des ouvertures de postes offertes réglementairement (le surclassement démographique de la Ville permet notamment un recrutement supplémentaire). Le rédactionnel actuel peut prêter à confusion sur un sujet sensible et nous aurions donc souhaité que ces éléments puissent être clarifiés.

Vous remerciant de nouveau pour votre travail sur notre collectivité, je vous informe que je me tiens, ainsi que les services municipaux, à la disposition de la Chambre pour des précisions ou informations complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Le MAIRE,

Cécile HELLE

IV - ANNEXES	IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION	
ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017 - BUDGET RESTAURATION SCOLAIRE	C1

C1 - ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
FILIERE TECHNIQUE (c)		1			1		
Ingénieur en chef hors classe	A						
Ingénieur en chef	A						
Ingénieur principal	A						
Ingénieur	A						
Technicien principal de 1ère classe	B						
Technicien principal de 2ème classe	B						
Technicien	B						
Agent de maîtrise principal	C						
Agent de maîtrise	C						
Adjoint technique ppal de 1ère classe	C	1		1	1		1
Adjoint technique ppal de 2ème classe	C						
Adjoint technique de 1ère classe	C						
Adjoint technique de 2ème classe	C						
TOTAL		1		1	1		1

(1) Les grades ou emplois sont désignés conformément à la circulaire n° NOIK/N.T./B/95/00102/C du 23 mars 1995.

(2) Catégories : A, B ou C.

(3) Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante : les emplois permanents à temps complet

sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par délibération créant l'emploi.

(4) Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année : $ETPT = \text{Effectifs physiques} \times \text{quotité de temps de travail} \times \text{période d'activité dans l'année}$

Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100%) présent toute l'année correspond à 1 ETPT. Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT.

Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois ; recrutement à mi-année) correspond à 0,4 ETPT ($0,8 \times 0,5$).

(5) Par exemple : emplois dont les missions ne correspondent pas à un cadre d'emploi existant.

"emplois spécifiques" régis par l'article 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 etc.

IV - ANNEXES	IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION	
ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017 - BUDGET CHAMBRE FUNERAIRE	C1
C1 - ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017	

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIE (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES ETPT	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
FILIERE TECHNIQUE (c)		1	0		1		
Ingénieur en chef hors classe	A						
Ingénieur en chef	A						
Ingénieur principal	A						
Ingénieur	A						
Technicien principal de 1ère classe	B						
Technicien principal de 2ème classe	B						
Technicien	B						
Agent de maîtrise principal	C						
Agent de maîtrise	C	1		1	1		
Adjoint technique ppal de 1ère classe	C						
Adjoint technique ppal de 2ème classe	C						
Adjoint technique de 1ère classe	C						
Adjoint technique de 2ème classe	C						
TOTAL		1		1	1		

(1) Les grades ou emplois sont désignés conformément à la nomenclature n° NC-55/76/93/001/22/C du 23 mars 1995.

(2) Catégories : A, B ou C.

(3) Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante : les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par délibération créant l'emploi.

(4) Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année

Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100%) présent toute l'année correspond à 1 ETPT.

Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT.

Un agent à temps partiel à 60% (quotité de travail = 60%) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois recruté en mi-année) correspond à 0,4 ETPT (0,6 * 0,67).

(5) Par exemple : emplois dont les missions ne correspondent pas à un cadre d'emploi existant.

emplois spécifiques régis par l'article 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 etc.

C.I.T - ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017

AGENTS NON TITULAIRES EN FONCTION AU 01/01/2015 RESTAURATION SCOLAIRE	CATEGORIES (1)	SECTEUR (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES	EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES	REMUNERATION		CONTRAT	
					INDICE BRUT	SURDS	Fonctionnaire contractuel (1)	Nature contractuelle
Agents occupant un emploi permanent			19,60	19,60				
Emplois non vacants			1	1				
Recrutement de 2015/2016	B		1	1	793		Article 29	CCI
FILIERE ADMINISTRATIVE			1,40	1,40			Article 29	CCI
Responsable principal de 3ème classe	B	ADM	1	1	512		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint administratif principal de 1ère classe	C	ADM	1	1	457		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint administratif principal de 2ème classe	C	ADM	0,60	0,60	442		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint administratif de 1ère classe	C	ADM	1	1	389		Article 29 m 2005-843	CCI
FILIERE ANIMATION			0	0				
FILIERE TECHNIQUE			15	14				
Ingenieur	A	TECH	1	1	521		Article 29 m 2005-843	CCI
Technicien principal de 3ème classe	B	TECH	1	1	362		Article 29 m 2005-843	CCI
Agent de maîtrise principal	C	TECH	1	1	458		Article 29 m 2005-843	CCI
Agent de maîtrise	C	TECH	1	1	479		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique Principal de 3ème classe	C	TECH	1	1	396		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique Principal de 2ème classe	C	TECH	1	1	375		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique de 1ère classe	C	TECH	2	2	356		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique de 2ème classe	C	TECH	1	1	349		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique de 3ème classe	C	TECH	1	1	338		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique 3ème classe	C	TECH	1	1	348		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique 2ème classe	C	TECH	1	1	346		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique 1ère classe	C	TECH	1	1	343		Article 29 m 2005-843	CCI
Adjoint Technique 3ème classe	C	TECH	2	2	343		Article 29 m 2005-843	CCI
FILIERE SPORTIVE			0	0				
FILIERE CULTURELLE			0	0				
FILIERE MEDICO-SOCIALE			0	0				
FILIERE SOCIALE			0	0				
Agents occupant un emploi non permanent			0	0				
TOTAL GENERAL			19,60	19,60				

IV - ANNEXES							IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION							
ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017 - BUDGET BAUX							C1
C1 - ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017							

ET-ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017

GRANDES/OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
FILIERE TECHNIQUE							
Ingénieur en chef de classe normale	A	1		1	1		
Ingénieur principal	A						
Ingénieur	A						
Technicien principal 1ère classe	B	1		1	1		
Technicien principal 2ème classe	B						
Technicien	B						
Agent de maîtrise ppal	C						
Agent de maîtrise	C						
Adjoint technique principal de 1ère classe	C						
Adjoint technique principal de 2ème classe	C						
Adjoint technique de 1ère classe	C						
Adjoint technique de 2ème classe	C						
TOTAL		2		2	2		

(1) Les grades ou emplois sont des grades correspondant à la circulaire n° NOR/INT/BX5003402/C du 23 mars 1956

(2) Catégories : A, B ou C

(3) Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante : les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité. Les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par délibération créant l'emploi.

(4) Equivalant temps plein annuel travaillé (ETPT). La décompte est proportionnelle à l'activité des agents mentionnés ainsi que la quotité de temps de travail et de leur période d'activité sur l'année.

ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année

Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100%) présent toute l'année correspond à 1 ETPT. Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT.

Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois, non renouvelé) correspond à 0,4 ETPT (0,8 * 0,5).

(5) Par exemple : emplois dans les missions ne correspondant pas à un cadre d'emploi existant : "emplois spécifiques" régis par l'article 129 ter de la loi n° 84-593 du 26 juillet 1984, etc.

IV - ANNEXES

IV

AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION
ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017 - BUDGET VILLE

C1

C1 - ETAT DU PERSONNEL AU 31/01/2017

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES ETPT	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
EMPLOIS FONCTIONNELS (a)		6		6			
Directeur général des services	A	1		1			
Directeur général adjoint des services	A	4		4	3,2		
Directeur général des services techniques	A	1		1			
Emplois créés au titre de l'article 6-1 de la loi	A	0		0			
FILIERE ADMINISTRATIVE (b)		438		438	372,31		
Administrateur Général	A	0		0			
Administrateur Hors Classe	A	4		4	1,00		
Administrateur	A	6		6	2,54		
Directeur	A	20		20	13,70		
Attaché Principal	A	13		13	9,03		
Attaché territorial	A	25		25	15,57		
Rédacteur Principal 1ère classe	B	29		29	25,20		
Rédacteur Principal 2ème classe	B	13		13	6,60		
Rédacteur	B	21		21	14,68		
Adjoint Adm ppal 1ère classe	C	32		32	27,91		
Adjoint Adm ppal 2ème classe	C	41		41	33,20		
Adjoint Administratif de 1ère classe	C	99		99	73,55		
Adjoint Administratif de 2ème classe	C	195		195	147,90		
FILIERE TECHNIQUE (c)		1127	113	1240	957,55		
Ingénieur en chef hors classe	A	4		4	0,16		
Ingénieur en chef	A	14		14	6,64		
Ingénieur principal	A	20		20	15,60		
Ingénieur	A	12		12	5,72		
Technicien principal de 1ère classe	B	37		37	26,00		
Technicien principal de 2ème classe	B	15		16	10,92		
Technicien	B	17		17	12,79		
Agent de maîtrise principal	C	147		147	113,37		
Agent de maîtrise	C	137	1	138	119,43		
Adjoint technique ppal de 1ère classe	C	102	1	103	87,98		
Adjoint technique ppal de 2ème classe	C	155	5	160	113,63		
Adjoint technique de 1ère classe	C	96	2	98	67,32		
Adjoint technique de 2ème classe	C	370	134	474	384,91		
FILIERE SOCIALE (d)		60	53	113	65,93		
Assistant socio-éducatif ppal	B	3		3	2,00		
Assistant socio-éducatif	B	1		1	0,81		
Agent social principal 2ème classe	C			0			
Agent spec. écoles mat ppal 1ère classe	C	8		8	5,90		
Agent spec. écoles mat ppal 2ème classe	C	17	14	31	22,80		
Agent spec. écoles mat 1ère classe	C	31	39	70	34,42		
FILIERE MEDICO-SOCIALE (e)		3		3	2,90		
Médecin hors classe	A	1		1	1,00		
Médecin 1ère classe	A			0			
Médecin 2ème classe	A			0			
Infirmier territorial en soins généraux hors classe	A	1		1	1,00		
Infirmier territorial en soins généraux de classe normale	A	1		1			
FILIERE MEDICO-TECHNIQUE (f)							

Police municipale (sauf le poste d'entretien des agents de PVI)	C	12		12			
Infirmiers territoriaux en soins généraux	A	1		1			
(Cadre d'emplois)							
TOTAL GENERAL (a+b+c+d+e+f+g+h+i+j+k)		2223	223	2446	1633,01		

1) Les agents en emplois sont désignés conformément à l'arrêté n° 1408 du 15 décembre 2014 du 22 mars 2015.

(2) Catégories : A, B ou C.

(3) Emplois budgétaires créés par les délibérations de l'assemblée : les emplois permanents à temps complet sont complétés jusqu'à la limite des emplois à temps non complet sont complétés jusqu'à la limite de la quotité de travail prévue par délibération créant l'emploi.

(4) Souvent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail par leur quotité d'activité sur l'année.

ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100%) présent toute l'année correspond à 1 ETPT. Un agent à temps partiel à 80% (quotité de travail = 80%) présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT. Un agent à temps partiel à 50% (quotité de travail = 50%) présent 6 mois de l'année (ex : CC de 6 mois, recrutement à mi-année) correspond à 0,4 ETPT (0,5 * 0,8).

(5) Par exemple : emplois de la mission de correspondent aux 4 quotités d'emplois étant "emplois spécifiques" régis par l'article 191 bis de la loi n° 94-57 du 26 janvier 1994.

IV - ANNEXES							IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION							
ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017 - BUDGET CREMATORIUM							C1
C1 - ETAT DU PERSONNEL AU 01/01/2017							

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
FILIERE ADMINISTRATIVE (b)		1		1	1		
Administrateur Général	A						
Administrateur Hors Classe	A						
Administrateur	A						
Directeur	A						
Attaché Principal	A	1		1	1		
Attaché territorial	A						
Rédacteur Principal 1ère classe	B						
Rédacteur Principal 2ème classe	B						
Rédacteur	B						
Adjoint Adm ppal 1ère classe	C						
Adjoint Adm ppal 2ème classe	C						
Adjoint Administratif de 1ère classe	C						
Adjoint Administratif de 2ème classe	C						
FILIERE TECHNIQUE (c)		2			2		
Ingénieur en chef hors classe	A						
Ingénieur en chef	A						
Ingénieur principal	A						
Ingénieur	A						
Technicien principal de 1ère classe	B						
Technicien principal de 2ème classe	B						
Technicien	B						
Agent de maîtrise principal	C						
Agent de maîtrise	C						
Adjoint technique ppal de 1ère classe	C						
Adjoint technique ppal de 2ème classe	C						
Adjoint technique de 1ère classe	C						
Adjoint technique de 2ème classe	C	2		2	2		
TOTAL		3		3	3		



Rapport d'Orientations Budgétaires 2017

Préambule

Le rapport d'orientation budgétaire qui vous est proposé s'établit dans la continuité des deux précédents exercices, en stricte conformité avec les engagements pris envers les Avignonnais en 2014. Un rappel du contexte économique de l'élaboration de ce rapport et des efforts de gestion réalisés depuis deux ans précéderont l'information des orientations financières prises pour 2017 et le reste du mandat. La présentation des grands objectifs et réalisations pour 2017 ainsi que de la structure et de l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs permettront d'ouvrir le débat sur le projet de budget 2017.

I/ Le contexte de l'élaboration du budget primitif 2017

La préparation budgétaire 2017 s'inscrit dans un contexte national et international mouvant et incertain, tant au niveau politique qu'économique, ayant des incidences réelles sur les finances de la ville d'Avignon sur la période 2018-2020. Les données 2017 sont, quant à elles, aujourd'hui assez bien connues et permettent d'aborder sereinement cet exercice budgétaire.

Les impacts du cycle électoral

Le résultat des élections fin 2016 aux Etats-Unis et l'impact du Brexit constituent aujourd'hui une source sérieuse d'incertitude tant sur l'économie mondiale et européenne que sur les marchés boursiers. Les conditions de recours à l'emprunt pour les collectivités peuvent dès lors s'en trouver particulièrement impactées dans les prochaines années, notamment en fonction de l'évolution de l'inflation et des taux d'intérêt.

Les élections présidentielles en France sont également source d'incertitude pour le monde territorial, notamment sur le devenir de la dotation globale de fonctionnement et l'effort demandé aux collectivités au redressement des finances publiques, sur les systèmes de péréquation déjà mis en œuvre, sur les réformes annoncées de la fiscalité locale et sur d'éventuelles mesures et contraintes réglementaires imposées aux collectivités, tant en termes de masse salariales, normes environnementales...

Une vigilance sera ainsi de mise, quant aux conséquences de ces événements sur le niveau de recettes et de dépenses de la Ville d'Avignon dans les prochaines années.

Le contexte économique national et international

Au niveau international, la croissance mondiale est estimée à 3.2% par l'OCDE pour 2017. L'Europe ne parvient pas à s'extraire d'une faible croissance estimée à 1.5% pour 2017 (inflation estimée à 1.1%). La croissance américaine est évaluée autour de 2% en 2017 avec une inflation autour de 1,8%.

Concernant la France, l'effort de gestion des finances publiques est maintenu avec pour objectif de retrouver un déficit public inférieur à 3% (ce qui semble se profiler pour 2017 après 3.3% en 2016)

Cet effort important sur le plan national qui a largement reposé sur les collectivités locales avec les baisses successives de la DGF permet à la France de se conformer en 2017 aux critères du Traité de Maastricht visant à ne pas dépasser un déficit de plus de 3% du PIB.

L'inflation française en 2017 est estimée à environ 1% après 0.6% en 2016.

Les conséquences de la loi de finances pour 2017 sur la Ville d'Avignon

La baisse des concours financiers versés par l'Etat à la Ville d'Avignon se poursuit, notamment en ce qui concerne la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), en raison de la montée en puissance de la contribution au redressement des finances publiques.

Toutefois l'effort supplémentaire demandé aux collectivités pour 2017, initialement de 3,7 milliards d'euros au niveau national, a été réduit à 2,63 milliards d'euros, conformément à l'annonce du Président de la République.

Pour la Ville d'Avignon, cela représentera une baisse supplémentaire de sa DGF de 1,5 M€ en 2017 par rapport à 2016.

Le projet de loi de finances pour 2017 adopté en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale prévoit que la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives sera de 0,4% en 2017 après 1% en 2016.

Concernant le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes (FPIC), la Loi de finances pour 2017 prévoit un gel de son enveloppe en 2017 à 1 milliard d'euros.

La refonte de la carte intercommunale au niveau national, entraînant la suppression de 700 établissements publics de coopération intercommunale, aura une influence sur le positionnement du Grand Avignon et donc de la Ville elle-même.

Selon les dernières simulations, et en fonction de la répartition de droit commun actuellement appliquée sur l'agglomération, la Ville resterait non contributrice en raison de son classement DSU. Toutefois, elle bénéficierait d'un niveau de reversement un peu moins favorable en 2017 s'établissant à environ 1,3 M€, soit une baisse de 150 k€ par rapport à 2016.

Plusieurs modifications sont apportées par la Loi de finances pour 2017 à la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), se matérialisant notamment par la réduction du nombre de bénéficiaires. Désormais, seules seront éligibles les 2/3 des communes de plus de 10 000 habitants, contre les 3/4 actuellement.

De plus, dans chaque catégorie démographique, les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 2,5 fois la moyenne ne peuvent pas être éligibles.

Enfin, la part du potentiel financier par habitant, dans le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges, diminue au profit de la part du revenu moyen par habitant.

Ces modifications devraient être favorables à la Ville d'Avignon qui pourrait gagner environ 50 places au classement, ce qui conforterait sa position de bénéficiaire de cette dotation, et lui permettrait de voir son montant augmenter d'environ 1 M€ en 2017 par rapport à 2016.

II/ Des efforts de gestion bien visibles pour la Ville d'Avignon

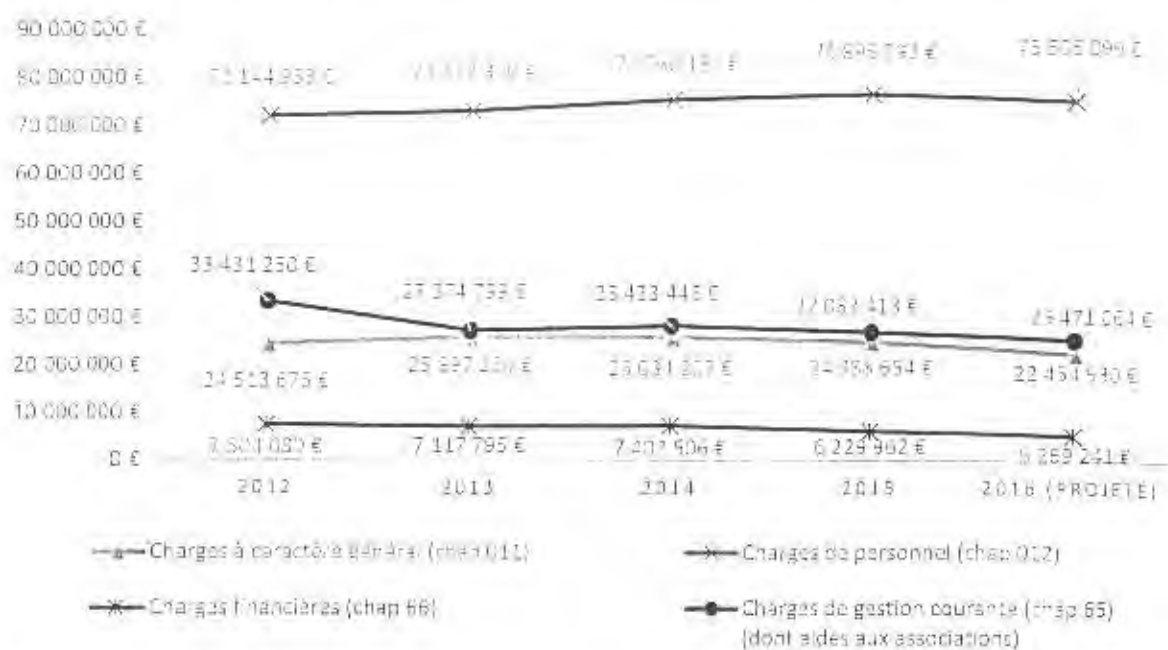
Depuis 2014, des décisions courageuses ont été prises pour initier le redressement financier de la Ville. Celles-ci portent déjà leurs fruits, en voici quelques illustrations :

1) Fonctionnement

Une économie de plus de 9 M€ sur les dépenses de fonctionnement (graphe ci-dessous) entre 2014 et 2016, dont :

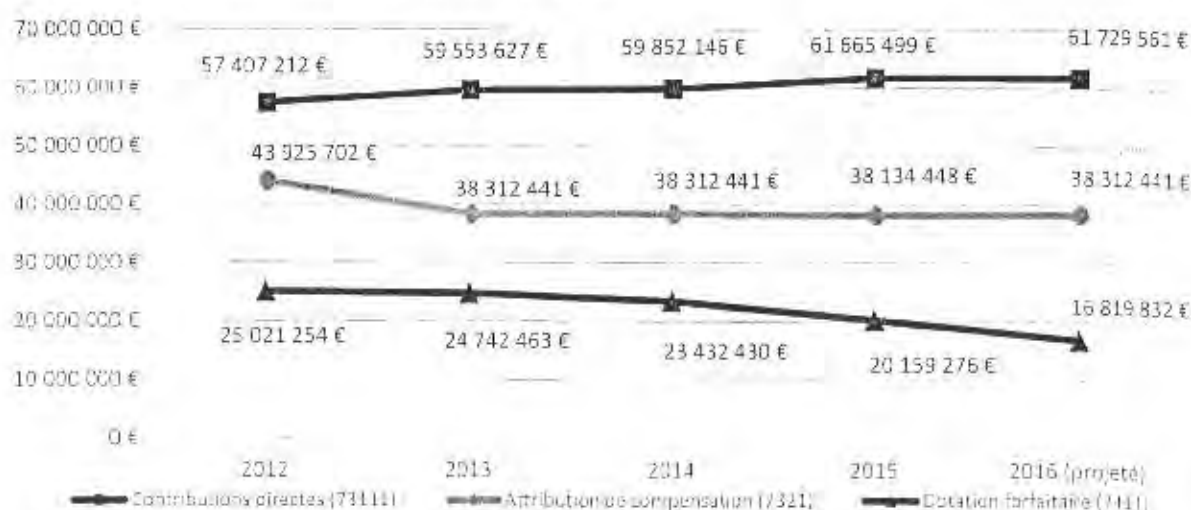
- Une baisse remarquable des charges à caractère général de 3,6 M€ (chapitre 011) ;
- Une totale maîtrise des charges de personnel malgré l'augmentation mécanique (Glissement Vieillesse Technicité, hausses successives de la valeur du point d'indice, mesures nationales sur le régime indemnitaire...) de plus de 1,5 M€ par an (chapitre 012) ;
- Une diminution sensible des charges de gestion courantes, dont les aides aux associations, de 3 M€ (chapitre 65) ;
- Une charge de la dette en régression de 2,1 M€ (chapitre 66).

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement



Côté recettes de fonctionnement (graphe ci-dessous), la baisse importante pour la Ville d'Avignon entre 2014 et 2016 s'explique en grande partie par la diminution de 6.6 M€ de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Le bon dynamisme des bases fiscales, sans augmentation des taux, a toutefois permis d'amortir en partie cette baisse du concours de l'Etat.

Section de fonctionnement : évolution recettes



2) Investissement

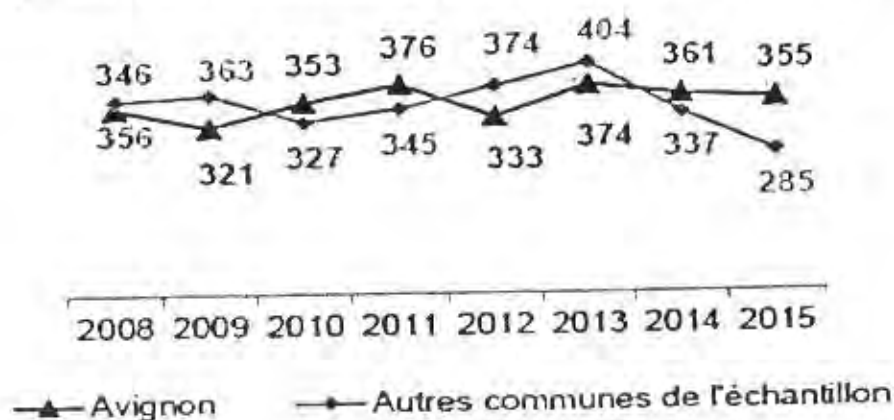
Les dépenses d'équipement s'élèvent à 29,4 M€ en 2016 et atteignent ainsi un niveau très proche de l'objectif de 30 M€ prévu au PPI chaque année, malgré l'adaptation nécessaire des services au démarrage du PPI courant 2016.

La baisse du montant de remboursement du capital de la dette est un signal très positif puisqu'il démontre l'amélioration de l'épargne brute, que nous visualiserons ci-après, permettant le moindre recours à l'emprunt et ainsi, mécaniquement, la diminution du stock de dette à rembourser.

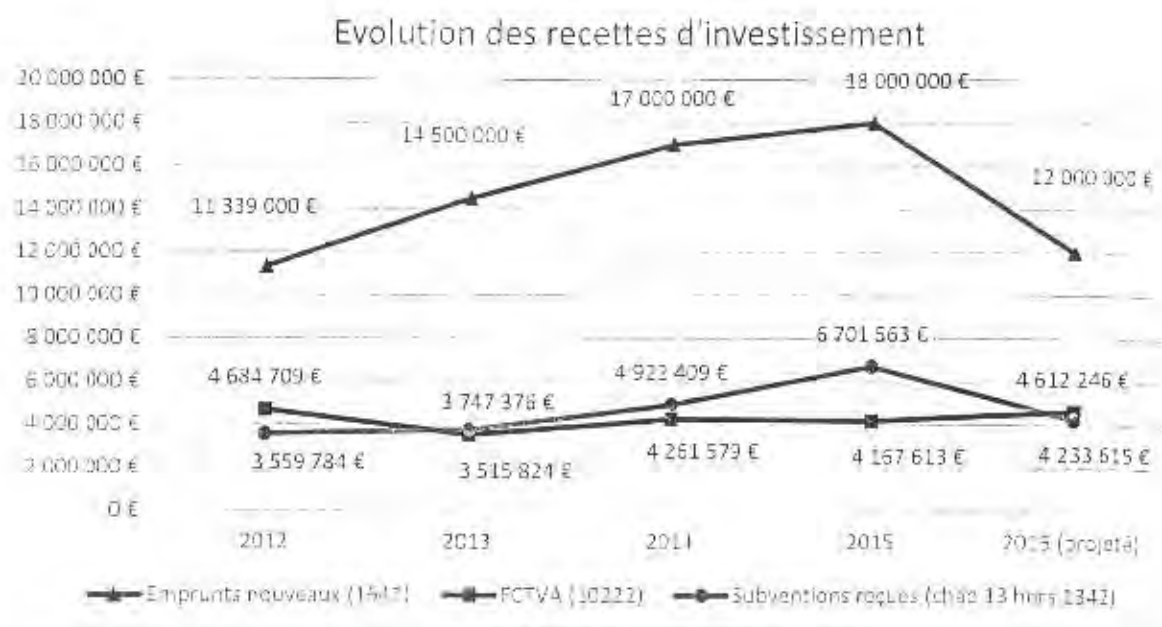


Il est tout à fait remarquable de constater que malgré la baisse des dotations, la Ville d'Avignon a su maintenir un haut niveau d'investissement depuis le début du mandat (graphe ci-dessous), alors que nombreuses collectivités de l'échantillon étudié (composé de 50 communes dont la population est comprise entre 65 000 et 160 000 habitants) l'ont sensiblement réduit.

Dépenses d'investissement (hors emprunts) - En euros par habitant



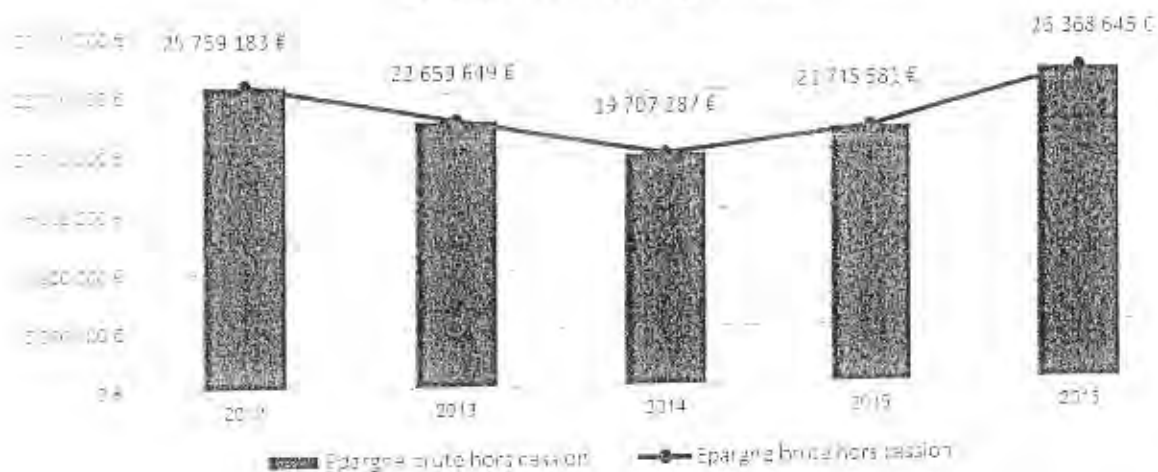
Concernant les recettes d'investissement (graphe ci-dessous), la baisse du recours à l'emprunt de 5 M€ depuis 2014, tout en maintenant un niveau élevé de dépenses d'équipement, illustre parfaitement l'inversion de tendance opérée depuis 2015 sur l'état de santé financière de la Ville d'Avignon.



3) Les ratios financiers

L'épargne brute, indicateur clé de la santé financière d'une collectivité, égale à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, est désormais supérieure à 26 M€ en 2016, niveau jamais atteint sur la période, d'autant plus difficile à réaliser dans un contexte de baisse des dotations.

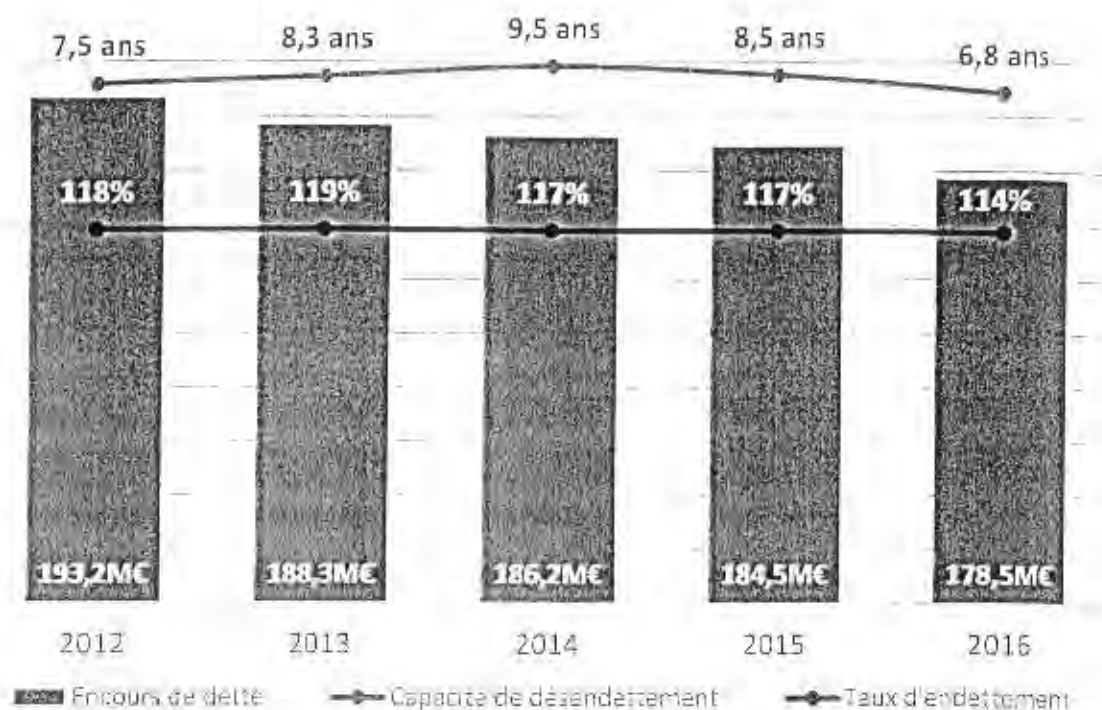
Evolution de l'épargne brute



L'épargne nette (épargne brute déduction faite du remboursement du capital de la dette) s'est également sensiblement améliorée, pour repasser en territoire positif en 2016 après 4 années en négatif (+7,7 M€ en 2016 contre -2,8 M€ en moyenne sur 2012-2015).

Ces bons résultats se constatent sur le niveau de dette (graphe ci-dessous), qui a baissé de 7,7 M€ depuis le début du mandat, ainsi que sur la capacité de désendettement, qui mesure le nombre théorique d'années d'épargne nécessaire au remboursement intégral du stock de la dette. Elle s'élève à 6,8 ans en 2016 alors que le seuil d'alerte débute à 10 ans.

Evolution de l'endettement (dette directe)



III/ Prévisions et orientations pour 2017 et le reste du mandat

1) Fonctionnement

Côté recettes de fonctionnement, comme depuis le début du mandat, et conformément à l'engagement pris devant les Avignonnais, les taux d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières seront inchangés en 2017.

Ainsi, en réponse à la baisse des dotations, la Municipalité fait le choix de poursuivre son plan d'économies plutôt que de solliciter le contribuable, sans remettre en cause la qualité du service public rendu à la population (accueil du public, propreté, sécurité, écoles, équipements sportifs, etc...) et en continuant de financer ses priorités politiques.

Ainsi l'évolution du produit des impôts à l'horizon 2020, estimée à + 1,5 % par an, proviendra exclusivement du dynamisme des bases fiscales liées à l'augmentation du nombre de logements.

Evolution prospective du produit des impôts

milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	Evol moy / an 2016-2020
Taxe d'habitation	25 529,9 - 1,0%	25 826,5 + 1,2%	26 366,6 + 2,1%	26 777,0 + 1,6%	27 248,9 + 1,8%	+ 1,6%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	35 373,4 + 1,3%	35 858,0 + 1,4%	36 344,7 + 1,4%	36 830,2 + 1,3%	37 339,3 + 1,4%	+ 1,4%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	610,5 + 2,3%	613,0 + 0,4%	619,0 + 1,0%	625,1 + 1,0%	631,3 + 1,0%	+ 0,8%
Produit fiscal direct	61 513,9 + 0,3%	62 297,5 + 1,3%	63 330,3 + 1,7%	64 232,3 + 1,4%	65 219,5 + 1,5%	+ 1,5%
Evolution des taux	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Concernant le produit des services, un travail important a déjà été engagé en 2016 et sera poursuivi sur 2017 afin d'homogénéiser et de rationaliser les tarifs appliqués au sein des services municipaux. La recette anticipée restera globalement stable sur l'exercice 2017.

Au total, les recettes de fonctionnement subiront une baisse assez limitée à l'horizon 2020. Celle-ci sera d'environ - 0,2 % par an grâce au dynamisme des bases fiscales (vu ci-dessus)

Synthèse des recettes projetées de 2017 à 2020

milliers d'euros	CA 2016 estimé	Prospective financière				Moy / an 2016-2020
		2017	2018	2019	2020	
Recettes fiscales (73)	111 507	111 475	112 773	113 729	114 770	+0,7%
Dotations, subv. et participations (74)	36 455	36 173	34 737	33 270	32 008	-3,2%
Produits des services (70)	2 808	2 825	2 839	2 854	2 868	+0,5%
Autres recettes de gestion courante (75)	3 770	3 541	3 541	3 541	3 541	-1,6%
Atténuation de charge (013)	353	353	353	353	353	0%
Produits financiers (76)	5	5	5	5	5	0%
Produits exceptionnels (77) hors cessions	675	550	550	550	550	-5,0%
Recettes réelles de foncti. hors cessions	155 574	154 923	154 799	154 302	154 097	-0,2%

Concernant les dépenses de fonctionnement, les économies importantes réalisées sur 2015 et 2016 ont permis d'améliorer nettement la situation financière de la Ville. Les efforts sur les charges à caractère général seront poursuivis sur les années à venir (-6% en 2017). Les charges de personnel sont maintenues sur 2017, absorbant ainsi l'ensemble des hausses mécaniques subies sur ce chapitre budgétaire conséquent (GVT, point d'indice, mesures réglementaires).

Sur les aides accordées aux associations, après deux années d'efforts partagés avec les services de la Ville en termes d'économies, il est décidé de maintenir le haut niveau de subventions accordées par la Ville aux associations et organismes partenaires. Tout comme en 2016, l'enveloppe allouée s'élèvera ainsi à 8,7 M€ pour 2017.

Concrètement, l'enveloppe globale accordée sera identique à celle de 2016. Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne puisse pas y avoir des ajustements de crédits possibles pour certaines associations (notamment au regard de la critérisation ou des appels à projets).

2) Investissement

En ce qui concerne les recettes d'investissement, la création de la Direction de la Gestion optimisée début 2017 affiche clairement l'objectif de faire toujours progresser la part des subventions reçues par la Ville dans le financement des grands projets.

À titre indicatif, le taux moyen de subventionnement s'élève à 16,7% depuis le début du mandat alors que sur la période précédente de 2008-2013 il n'est que de 12,8%. Pour mémoire, l'année 2015 a été exceptionnelle de par le versement d'une

proportion importante de la subvention accordée par l'Etat (2,15 M€) dans le cadre des travaux de réhabilitation du musée abritant la Collection Lambert.

Pour 2017, l'hypothèse retenue reste prudente avec une prévision de 15 % minimum. L'objectif pour les années suivantes sera de faire progresser ce pourcentage significativement.

Exercice	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 -2013
Taux de subventionnement des dépenses d'équipement	6,2%	8,9%	13,7%	13,8%	11,7%	10,9%	12,8%
				2014	2015	2016	2014 -2016
				14,9%	20,7%	14,4%	16,7%

3) Dette

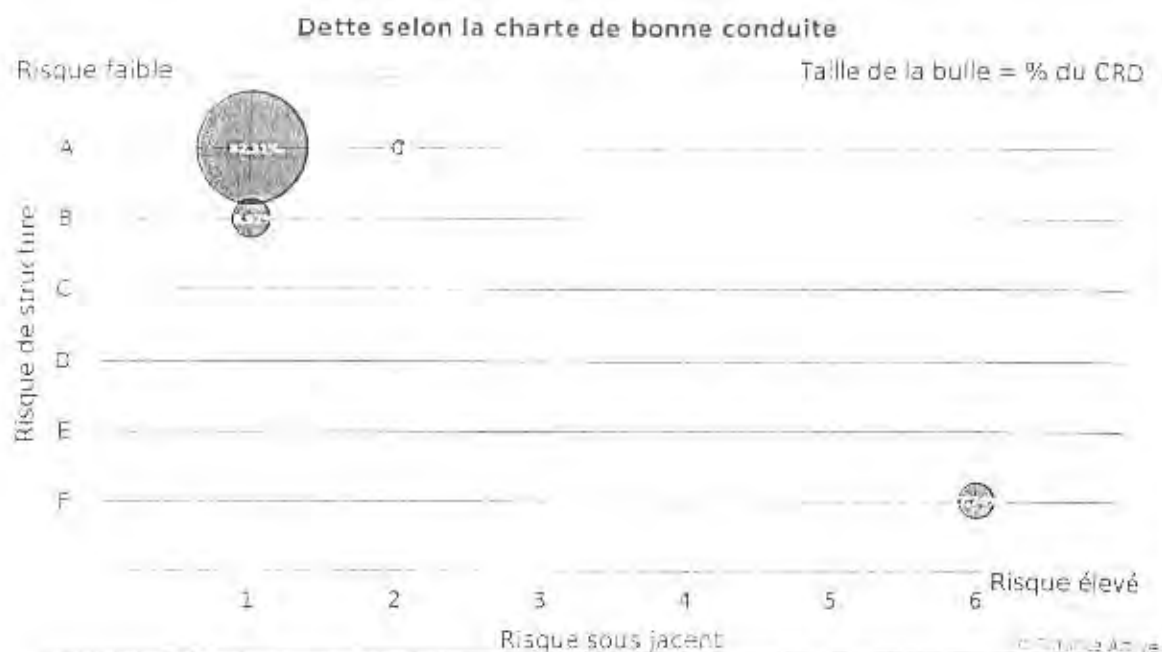
Le stock de dette à rembourser s'est réduit de 7,7 M€ depuis le début du mandat. Toutefois le taux d'endettement dont a hérité la majorité municipale (de 114 % contre 85 % en moyenne dans les autres collectivités) nous incite fortement à continuer de désendetter la ville en 2017 et sur la fin du mandat tout en maintenant un niveau d'investissement d'au moins 30 M€ par an.

L'encours de dette atteint 178,5 M€ au 1/01/2017 et le taux moyen est de 2,70 %.

La durée de vie, en légère baisse par rapport à 2016, reste faible, ce qui permet à la Ville d'envisager de nouveaux emprunts sur 20 ans.

Capital restant du	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne
178 504 947	2,70%	10 ans et 9 mois	6 ans et 1 mois

L'exposition aux risques selon la charte de bonne conduite dite « Gissler » (graphe ci-dessous) reste très mesurée puisque plus de 92% de la dette comporte un risque faible. Seul l'emprunt auprès de la Deutsche Bank avec un encours de 13,8 M€ au 1/01/2017, présente un risque plus élevé.



A ce titre, un contentieux est engagé avec cette banque et les sommes non versées par la Ville en 2016, ont fait l'objet d'un provisionnement sur l'exercice. Il en sera de même en 2017. Au regard des prévisions sur la hausse de l'inflation américaine qui conditionne l'évolution du taux de cet emprunt, les frais financiers de celui-ci pourraient être stabilisés sur les années qui viennent.

Principales caractéristiques de la dette au 1^{er} janvier 2017

Type	Encours	% d'exposition	Charte Gissler	Taux moyen
Fixe	84 426 063	47,30%	1A	3,66%
Variable	62 263 560	34,88%	1A	1,01%
Livret A	238 823	0,13%	1A	0,95%
Inflation	1 750 000	0,98%	2A	2,23%
Barrière	16 009 538	8,97%	1B	2,73%
Cumulatif	13 816 963	7,74%	6F	4,46%
Ensemble des risques	178 504 947	100%		2,70%

IV/ Les moyens financiers au service d'un projet : Grands objectifs et réalisations pour 2017

Les efforts réalisés depuis le début de mandat permettent aujourd'hui d'obtenir des conditions favorables pour la fin du mandat et de mettre en œuvre les actions que les Avignonnais attendaient.

Les grands objectifs pour le budget 2017 s'inscrivent pleinement dans la réalisation de l'ambitieux Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) de 150 M€ sur la période 2016-2020, voté en avril dernier, malgré le contexte économique et les contraintes imposées aux collectivités depuis plusieurs années.

Après une première phase de mise en place en 2016, ce PPI entrera pleinement en vigueur sur l'ensemble de l'exercice budgétaire 2017.

Cet outil de programmation budgétaire est élaboré dans un souci de bonne gestion, de transparence et de sincérité. Il permet à tous les Avignonnais de suivre le phasage des projets de l'équipe municipale pour les 5 années à venir.

C'est un document de pilotage politique, stratégique, financier, prospectif, au service de tous. Il est modifié chaque année lors de la préparation budgétaire pour tenir compte des marges de manœuvre de la Ville. Les économies générées par la commune sur 2016 vont permettre d'être encore plus ambitieux pour 2017 en augmentant le niveau d'investissement prévu au PPI sur 2017.

Les principales inscriptions budgétaires pour 2017 sont les suivantes dans les 4 grandes thématiques identifiées au PPI:

Pour notre avenir, donner la priorité à nos enfants

- Poursuite de la rénovation de l'école Louis GROS pour 850 k€
- Entretien/ rénovation réseaux des bâtiments scolaires pour 300 k€
- Réfection de la toiture du Groupe Scolaire les Vertes Rives pour 110 k€
- Sécurisation des abords des écoles pour 100 k€
- Plan numérique des écoles pour 812 k€

Pour améliorer nos vies, transformer la ville :

- Palais des Papes/ poursuite de la rénovation de la Tour des Cuisines pour 400 k€
- Aménagements cyclables pour 550 k€
- Palais du Roure / 2^{ème} tranche restauration pour 650 k€
- Aménagement Rue Mourre Solidarité pour 300 k€
- Réfection chemins St Henry et Massillargues pour 600 k€
- Protection contre les inondations Rhône pour 400 k€
- Enfouissement de conteneurs pour 600 k€
- Équipements sanitaires publics pour 150 k€
- Abattage et replantation d'arbres atteints par le chancre: 220 k€
- Verger Urbain V : 550 k€

Pour notre vivre ensemble, humaniser la Ville

- Rénovation gymnase Barbière pour 300 k€
- Extension Gymnase Gênicoud pour 1,85M€
- Réhabilitation CAF Croix des Oiseaux pour 1.1M€
- Stade Gillardeaux/ reprise piste athlétisme pour 780 k€
- Réhabilitation Maison pour Tous Champfleury pour 312 k€
- Restructuration piscine Jean Clément pour 150 k€

Pour notre attractivité, porter de grands projets urbains

- Rénovation quartier des halles et rue de la Bonneterie/ Opérations d'aménagements confiées à Citadis pour 4M€
- Réhabilitations abords logements NPRU pour 300 k€
- Aménagements d'espaces verts NPRU pour 100 k€
- Aménagements espaces publics Trillades/médiat/ Olivades NPRU pour 300 k€

En complément des actions prévues au PPI, l'année 2017 verra la création d'un budget participatif. Cet engagement fort pris durant la campagne sera respecté. Ainsi dès 2017, les citoyens seront consultés pour participer activement au choix de

projets qui leur tiennent à cœur. Une enveloppe de 1,25M€/an sera affectée à cette démarche novatrice, véritable outil de démocratie participative.

En synthèse, les conditions financières s'annoncent favorables pour les quatre années à venir grâce à la poursuite d'une gestion rigoureuse et adaptée du budget communal

- ✓ Les recettes perçues par la Ville jusqu'à la fin du mandat sont évaluées comme relativement stables, ce qui est une excellente nouvelle.
- ✓ Les économies importantes réalisées sur le fonctionnement depuis 2014 améliorant très nettement notre situation financière : la Ville a réalisée des économies historiques sur les chapitres 011 et 012 en 2016 et va poursuivre ses efforts de maîtrise sur la fin de mandat.
- ✓ La fiscalité demeure inchangée sur 2017 et la fin du mandat. C'était un engagement fort de l'équipe municipale pour les avignonnais et il sera maintenu.
- ✓ L'objectif concernant la dette est de poursuivre le désendettement de la Ville de manière linéaire sur la fin du mandat pour corriger une situation héritée qui demeure délicate.
- ✓ L'ensemble des éléments connus aujourd'hui permet d'envisager le maintien d'un haut niveau d'investissement sur 2017 et les 4 années à venir (objectif de 30M€/an).

V/ Ressources humaines : Evolution des effectifs et de la masse salariale

Les **charges de personnel** constituent l'un des **principaux leviers d'économies** dans la mesure où elles représentent un poids considérable dans le budget de la Ville (55% au BP2016).

En 2015, 76,9 millions d'€ ont été consacrés à la masse salariale (en hausse de 1,6% par rapport à 2014). En 2016, l'objectif de la Ville sur le budget des ressources humaines a été plus que tenu avec une baisse d'environ 1,2M€ par rapport à 2015.

Cette économie est **inédite pour la Ville**, d'autant qu'elle intègre la hausse mécanique de la masse salariale due au glissement vieillesse technicité (GVT), des hausses de cotisations, et des mesures réglementaires (environ 1.5M€ au total).

Pour 2017, l'objectif de stabilisation de la masse salariale (0% de hausse) est maintenu. Cela signifie que l'intégralité des hausses mécaniques (point d'indice, GVT et autres mesures) devra être absorbée par des économies.

Le non remplacement d'un agent sur deux, la baisse des heures supplémentaires (10%), la baisse des remplacements (10%), la réduction du nombre de saisonniers sont les mesures principales qui devront être mises en œuvre pour atteindre cet objectif.

- Evolution de la masse salariale :

	2012	2013	2014	2015	2016 (projeté)
Charges de personnel (chap 012)	72 144 933 €	73 317 300 €	75 780 182 €	76 895 292 €	75 505 099 €

La hausse des charges de personnel est de plus de 1M€ par an jusqu'à 2015.

En 2016, la Ville a réalisé des économies considérables puisque la masse salariale est en baisse.

Focus sur quelques grands éléments de la rémunération :

	2014	2015	2016
Traitements indiciaires	41 094 328	42 010 426	41 516 990
NBI / SFT	909 283	900 620	887 673
Heures supplémentaires	936 849	870 728	768 565
Astreintes	122 869	108 647	108 266
Régime indemnitaire	6 016 745	5 861 432	5 866 977
Avantages en nature	88 277	87 586	74 140
Autres indemnités*	573 345	530 088	443 379

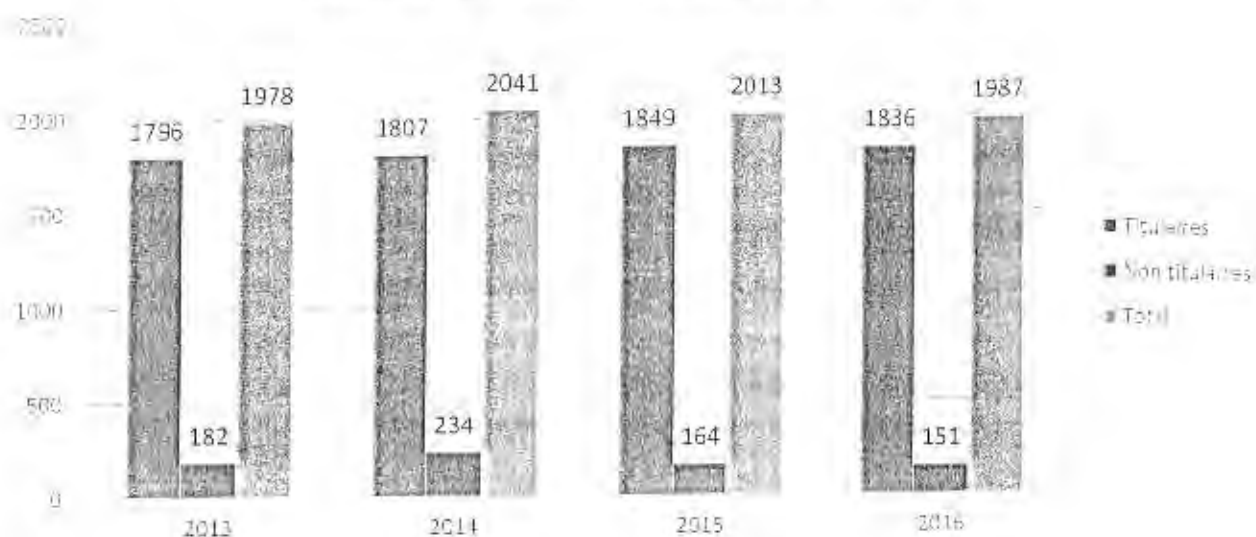
*liées à des sujétions particulières (travail de nuit, dominical, dangereux...)

Ce tableau fait apparaître une diminution sur presque toutes les grandes composantes de la rémunération, hormis le traitement indiciaire qui reste toutefois parfaitement maîtrisé compte tenu du GVT, et de la population vieillissante de la ville d'Avignon, fortement impactée donc par ce phénomène.

Il est important de noter les efforts particuliers réalisés sur les heures supplémentaires et les astreintes, qui seront à poursuivre en 2017.

- Evolution des effectifs

Evolution des effectifs physiques depuis 2013



L'économie globale depuis 2014 est de 54 postes depuis le début du mandat (sans tenir compte des hausses d'effectifs liées à des transferts et sans dégrader le service public rendu aux avignonnais).

Par ailleurs, en 2016 un effort particulier a été fait sur le service de l'enseignement dans le cadre de la lutte contre la précarité avec la mise en stage de plus de 20 agents contractuels pour créer une brigade de remplacement composée d'agents titulaires et non plus contractuels.

En annexe se trouve le tableau des effectifs au 1^{er} janvier 2017 qui détaille la structure des effectifs par grades.

- Temps de travail

Le temps de travail des agents municipaux est organisé selon diverses modalités en fonction des particularités des missions et des services. A ce jour, le volume annuel travaillé pour un agent à temps complet est de 1540 heures. Ce régime est dérogatoire aux 1607h prévues légalement. Des modifications régulières sont apportées après avis du Comité Technique, afin de l'adapter aux évolutions du service public. Une étude importante est actuellement menée sur le temps de travail et les horaires des services publics par 5 élèves administrateurs de l'INET. Leur

diagnostic devrait prochainement amener une importante actualisation de l'accord-cadre ARTT.

Cette étude est d'autant plus importante qu'une révision des cycles de travail pourrait engendrer de substantielles économies supplémentaires sur les heures supplémentaires notamment ou sur la diminution du nombre de saisonniers en adaptant mieux les cycles de travail à la réalité des besoins des services (prise en compte des week-ends, des sujétions horaires particulières, de la saisonnalité de certaines activités...)

- L'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel

Pour 2017, une stabilisation de la masse salariale est envisagée. Seulement un départ à la retraite sur 2 devrait être remplacé. Les services sont amenés lors du recensement des besoins en personnel pour 2017 à réfléchir prioritairement à leur organisation afin d'optimiser les ressources humaines de leur périmètre.

Par ailleurs, la collectivité s'est engagée dans une démarche active d'accompagnement à la mobilité interne, afin de mieux utiliser les compétences internes, en permettant aux agents d'évoluer sur des postes répondant à la fois à leurs aspirations professionnelles, mais surtout à leurs compétences. Ces mobilités s'accompagnent de plan de formation individualisés qui pourront éviter le recours systématique à des recrutements externes dans certains métiers.

Il est à noter également qu'un important chantier va être lancé pour la mise en place d'une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences au sein de la Ville d'Avignon. Celui-ci débutera par une remise à plat et une homogénéisation des fiches de postes. Une cotation des postes sera alors effectuée pour permettre l'étude de la mise en œuvre du RIFSEEP dès 2018.

Enfin, un groupe de travail va être lancé dès le début de l'année 2017 sur l'absentéisme. Le taux d'absentéisme de la Ville est en effet largement supérieur à la moyenne nationale et il convient par conséquent de trouver rapidement des solutions pour lutter contre ce problème majeur rencontré par de très nombreuses collectivités.

Réponse de
Madame Marie-Josée ROIG,
ancien maire de la commune d'Avignon

Marie-Josée ROIG
Maire d'Avignon de 1995 à 2014
Ancien Ministre
Officier de la Légion d'Honneur



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

Objet : Réponse au Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes PACA

Greffier / BM / RR n° 3509

Avignon le 25 janvier 2017

Monsieur le Président,

La Chambre Régionale des Comptes que vous présidez m'a adressé le 27 décembre 2016, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Commune d'Avignon.

La procédure autorise les ordonnateurs concernés à apporter dans un délai d'un mois une réponse écrite que je vous prie de trouver ci-dessous.

En préambule, je voudrais revenir sur la nature du contrôle exercé par la Chambre ainsi que sur la période sous revue : 2006 – 2014.

Ce contrôle est un examen de gestion. Il porte donc comme le précise le second alinéa de l'article L 211-8 du code des juridictions financières, sur :

- la régularité des actes de gestion,
- l'économie des moyens mis en œuvre,
- l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'Assemblée Délibérante.

La Chambre a retenu exclusivement deux thèmes à forte sensibilité pour mener son contrôle de gestion : la gestion du Personnel et les subventions versées aux associations. Cet examen de gestion portant, je le rappelle sur des thèmes très sensibles et surtout en proposant très opportunément au nouvel ordonnateur diverses recommandations, bouscule le

fonctionnement démocratique de la Commune et déséquilibre les rapports entre l'exécutif et les instances paritaires d'une part et les associations d'autre part.

Concernant la période sous revue : 2006 – 2014, je m'étonne que les 4 premières années de celle-ci (2006 – 2009) aient été systématiquement occultées. Un examen sur 8 ans aurait certainement permis de mieux affiner les conclusions du Rapport .

Ce dernier est introduit par une Synthèse qui après avoir rappelé que la gestion de la commune d'Avignon avait fait l'objet en mai 2015 d'un audit de début de mandat à la demande de l'actuelle municipalité, audit qui aurait démontré *« que la situation financière de la commune était tendue et que ses marges de manœuvre étaient faibles sinon inexistantes, en matière d'investissement »* .

Affirmation non-fondée et contredite :

- D'une part, par le Rapport de 2015 page 78 : *« il ressort tant de l'analyse de la situation actuelle que de la prospective effectuée dans les conditions décrites dans la présent rapport que la commune se trouve dans une situation financière tendue et confrontée à une réduction de ses marges de manœuvres engendrée notamment par la baisse des dotations de l'Etat »*.

De réduites en 2015, les marges de manœuvre seraient devenues inexistantes en 2017. Surprenante évolution !

- D'autre part, par les budgets 2015, 2016 et certainement 2017. S'inscrivant dans la doctrine budgétaire qui a été la mienne durant mes mandats successifs, l'actuelle municipalité a :
 - poursuivi le désendettement de la ville,
 - maintenu l'effort d'équipement à 30 M€ /an, démontrant ainsi l'existence de marges de manœuvre,

Délicat exercice que celui de la prospective !

Je souhaite maintenant revenir sur certaines observations formulées par la Chambre sur les deux thèmes ayant fait l'objet du contrôle de gestion.

Concernant les dépenses de personnel

Je me réjouis tout d'abord, que la Chambre reconnaisse la grande stabilité des dépenses de personnel durant la période sous revue. Mieux ! Les dépenses de personnel d'Avignon sont certes supérieures à celles des communes de sa strate mais cet écart a été divisé par 2 entre 2010 et 2014.

En d'autres termes, les efforts que nous avons réalisés pour maîtriser la masse salariale entre 2010 et 2014 ont été deux fois plus importants à Avignon que dans les communes de sa strate. La Chambre le constate très justement.

En ce qui concerne l'évolution de ces dépenses de personnel, la Chambre relève une augmentation de 2% par an de 2010 à ...2015 (1). Il est à noter que votre Institution dans son rapport 2015 sur la situation financière observait une évolution des dépenses de personnel de 1,5% par an sur la période 2010 – 2014. Cette altération du ratio est-elle imputable à l'exercice budgétaire 2015 ?

La maîtrise des dépenses de personnel est d'autant plus remarquable que durant la période 2010 – 2014, le régime indemnitaire des catégories C et des non-titulaires, a été revalorisé.

Accessoirement, je m'étonne du montant donné par les services de la Collectivité du GVT entre 2012 et 2013 : 0,16M€ ! Si ce montant était validé cela viendrait contredire l'affirmation de la Chambre sur le déroulement de carrière très favorable des agents de la Commune d'Avignon.

A propos du régime indemnitaire et des dépenses supplémentaires qu'aurait générées son augmentation, je souhaite porter à la connaissance de la Chambre les précisions suivantes. La revalorisation du régime indemnitaire a été menée dans le cadre d'une démarche participative à laquelle a été associée la totalité des organisations syndicales du Personnel. Cette revalorisation a concerné exclusivement :

- les agents titulaires de catégorie C à faible rémunération,
- les agents de catégories C et B occupant un poste à sujétions particulières,
- les agents non-titulaires rémunérés sur la base du SMIC.

Cette mesure juste et équitable s'imposait. Je ne regrette pas de l'avoir mise en œuvre.

Poursuivant son analyse de la structure des dépenses de personnel, la Chambre porte son attention comme elle a maintenant coutume de le faire : sur le temps de travail, le « déroulé » de carrière, l'absentéisme, les HS et les avantages en nature dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux d'Avignon. Figures imposées des Rapports de Gestion des Chambres Régionales des Comptes à forte résonnance médiatique : les fonctionnaires territoriaux sont des privilégiés et les agents municipaux d'Avignon ne dérogent pas à la règle !

Plusieurs observations s'imposent cependant.

Tout d'abord, la Chambre constate que la durée effective de travail des agents municipaux est « très inférieure » à la durée légale de travail et correspond à l'équivalent de 80 ETP. Cette comparaison est purement théorique et inutilement provocatrice. On pourrait tout aussi bien constater que la différence entre le temps de travail effectif et le temps de travail légal est de ...18 minutes par jour et par agent. Le temps d'une pause-café en somme ! Selon la conclusion à laquelle on veut arriver, on voit bien que le « très inférieure » peut devenir très relatif.

Le « déroulé » de carrière ainsi que le régime indemnitaire font l'objet ensuite, d'une attention particulière de la part de la Chambre. Par comparaison avec la fonction publique de l'Etat, ce « déroulé » est qualifié de favorable. Je ne dispose pas des moyens de

comparaison, cependant en me référant à vos sources « Politique salariale dans la fonction publique » (d'Avril 2011), il m'apparaît, et vous le partagerez certainement, que l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) est de 4 % dans fonction publique d'Etat contre 2,2 % dans la fonction publique territoriale et que les salaires moyens sont les plus bas dans la fonction publique territoriale. Là encore, Monsieur le Président, comparaison n'est pas raison.

Par ailleurs rien n'interdit en application du principe de libre administration, une Collectivité d'adopter un régime d'avancement de grade et de changement d'échelon à la cadence minimale. Avignon n'est pas la seule Collectivité dans ce cas. Ce régime « favorable » vient compenser un régime indemnitaire moins élevé que celui en vigueur dans les Collectivités de taille comparable de la Région. Observation toute aussi pertinente que les conditions d'attribution des primes et autres indemnités. Une comparaison avec les services de l'Etat ou avec d'autres collectivités comparables, pour la filière administrative par exemple pourrait utilement enrichir votre démonstration.

A cet effet, je souhaiterais que soit vérifié qu'il n'y ait pas de confusion entre le ratio d'avancement tel que délibéré par le Conseil Municipal et le taux d'avancement de grade : les catégories A ou B, à Avignon, n'obtiennent pas un grade tous les deux ans (ratio de 50%) et leur promotion se rapproche certainement de celle des services de l'Etat avec un taux d'avancement de grade (taux de 12,79 %), ce qui correspond à une promotion en moyenne tous les 7-8 ans.

Pour ce qui est de l'absentéisme, je reconnais une grande difficulté pour laquelle vos préconisations pourraient s'avérer utiles à la majorité actuelle et au dialogue social.

Enfin, la structure et le fonctionnement de mon Cabinet font l'objet d'un examen très détaillé et très complet.

Dans la synthèse du Rapport, il est indiqué que les effectifs du Cabinet ont varié entre 37 et 29 personnes durant la période sous revue. Ces chiffres correspondent comme il est d'ailleurs précisé page 27 du Rapport, à la totalité des effectifs composant les services dépendant du Cabinet (huissiers, secrétariat d'élus, chauffeurs, service communication,...). Affirmation, inutilement provocatrice.

Durant mes 3 mandats, j'ai été attentive au respect du rôle de chacun ainsi qu'à la séparation des compétences entre le Cabinet et l'Administration.

L'ensemble des agents municipaux relevait du Directeur Général des Services. Si une trentaine d'entre eux étaient affectés soit à des missions de secrétariat soit à des tâches logistiques nécessaires au fonctionnement de la Municipalité, ils dépendaient hiérarchiquement du Directeur de Cabinet comme ils auraient pu dépendre d'un autre directeur de service. Il s'agissait de fonctionnaires dont la carrière s'est déroulée dans des services très divers. Ils dépendaient des instances paritaires et pouvaient librement demander leurs mutations : ce qu'ils faisaient d'ailleurs. Il ne s'agissait pas d'une caste politique. Il ne s'agissait que d'un mode d'organisation particulier que vous pouvez constater et déplorer mais qui n'appartient pas à ce qui est la définition d'un cabinet politique tel que j'ai pu le connaître au Ministère de l'Intérieur dont je fus Ministre délégué et que jamais je n'ai reproduit à la Mairie d'Avignon.

Quant à la situation de mon ancien chef de Cabinet, il s'est plus agi d'ajustements administratifs d'opportunité que de la volonté de travestir la réalité. Il fut contractuel pendant près de 6 ans : 4 ans comme attaché de presse et les 19 derniers mois comme Chef de cabinet.

Concernant les subventions

Dans son Rapport, la Chambre ne démontre pas qu'une subvention ait été versée à une association qui n'aurait pas servi l'intérêt général.

Avignon peut s'enorgueillir d'un tissu local particulièrement riche qui concourt dans tous les domaines à l'exercice de l'action publique.

L'importance de certaines subventions s'explique soit par l'histoire de la cité et son patrimoine incomparable (culture) soit par son profil social (politique de la ville, centres sociaux).

L'accroissement de certaines subventions se justifie par la politique de développement culturel et d'attractivité que j'ai voulu impulser pour Avignon (Collection Lambert).

La Ville a en outre, joué à plusieurs reprises le rôle de « bailleur » en dernier ressort face au désengagement des autres partenaires institutionnels notamment dans le secteur social.

Par ailleurs, la Chambre constate une diminution du volume des subventions de fonctionnement liée à des transferts vers l'intercommunalité tout en regrettant que l'enveloppe globale de subventions n'ait pas diminué dans les mêmes proportions que les charges transférées.

Ce constat me conduit à faire deux observations :

- Depuis 2004, la ville d'Avignon a transféré au Grand Avignon d'importantes charges de centralité culturelles : Conservatoire National de Musique, Opéra/Théâtre, mutualisation des subventions versées au Festival et à l'OLRAP. Ces opérations valorisantes pour l'intercommunalité et son image culturelle, ont octroyé à la ville d'Avignon d'importantes marges de manœuvre en fonctionnement mais aussi en investissement. Sans ces transferts qui représentent un allègement de charges de plusieurs centaines de milliers d'euros par an, la structure du budget connaîtrait des fortes tensions. Le cap est fixé, il faut poursuivre dans la même direction avec le transfert de l'Ecole d'Art et la mutualisation de la subvention versée à la Collection Lambert.
- La décision prise d'affecter le résultat de ces transferts au versement de nouvelles subventions à des associations, a été prise dans le cadre de l'équilibre du budget et de son annualité.

Ces subventions sont annuelles et par voie de conséquences révocables. A chacun de prendre ses responsabilités. J'ai pris les miennes.

Enfin, il est inexact de dire que les associations n'étaient pas contrôlées. Les associations conventionnées l'étaient systématiquement.

Une instruction approfondie aurait permis à la Chambre de le constater à partir des analyses et rapports réalisés (AVB, CECAS, Des Deux Mains, Collection Lambert, OLRAP, OHCA, etc...).

Un poste de contrôleur de gestion dédié existait à la direction des finances et son travail a éclairé les décisions prises par ma municipalité (fin des relations avec le CECAS par exemple).

Conclusion

J'ai géré la ville d'Avignon durant 19 ans.

Ce Rapport de la Chambre Régionale des Comptes sera certainement le dernier témoignage comptable et financier de ce qu'aura été ma gestion durant ces 3 mandats. En cela, il porte une grande responsabilité.

Certains utiliseront le travail de la Chambre pour porter un jugement de valeur sur ces mandats. Pour ma part je suis fière du travail effectué. Je l'ai fait dans une situation financière toujours tendue que cependant j'ai considérablement améliorée. Les priorités que j'ai voulu défendre pour la ville, sa culture, son rayonnement me semblent des points d'ancrage dont je ne voudrais pas, qu'au titre d'une gestion comptable, l'on prive la ville d'Avignon. J'ai travaillé en confiance et de manière apolitique avec le personnel municipal parce que c'est aussi ainsi qu'il donne le meilleur de lui-même. C'est dans cette confiance partagée que j'ai porté les mandats qui m'étaient confiés. Je ne voudrais pas que cette confiance entre le Maire et le personnel fasse défaut et que l'on applique là encore un calcul mesquin face aux engagements humains de ceux qui donnent leur vie professionnelle à Avignon.

Etre aussi longtemps au service d'une ville comme Avignon, ne fut pas chose aisée et ne fut possible que grâce aux personnes qui m'ont entouré et aidé : mes collègues élus, l'ensemble des agents municipaux ainsi que le tissu associatif. Je les en remercie tous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Marie-Josée RIG

