



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ÉCOLE SUPÉRIEURE D'ART D'AVIGNON

(Département de Vaucluse)

Exercices 2016 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE D'ART D'AVIGNON.....	8
1.1 Une identité et un positionnement en construction	9
1.2 Un rayonnement difficile à apprécier	10
1.3 Un patrimoine immobilier qui constitue un enjeu majeur pour l'attractivité de l'école	11
1.4 Une ouverture au public par l'organisation d'ateliers d'éducation artistique et culturelle	12
1.5 La création de l'EPCC et ses statuts.....	13
1.6 La gouvernance de l'établissement	15
1.6.1 L'établissement a surmonté des difficultés	15
1.6.2 Le conseil d'administration	16
1.6.2.1 La composition du conseil d'administration.....	16
1.6.2.2 L'activité du conseil d'administration.....	17
1.6.3 La direction de l'établissement	18
1.6.3.1 Le recrutement du directeur et ses missions	18
1.6.3.2 La rémunération du directeur	19
2 LA GESTION DU PERSONNEL.....	20
2.1 Des outils au service de la gestion des ressources humaines qui conservent une marge de progression	20
2.1.1 Un pilotage des effectifs à améliorer.....	20
2.1.2 Un suivi des activités accessoires à renforcer	21
2.2 Les agents contractuels.....	21
2.3 Le temps de travail du personnel enseignant.....	22
2.4 Le régime indemnitaire du personnel.....	24
2.4.1 Le versement de l'ISOE au personnel enseignant.....	24
2.4.2 La mise en place du Rifseep pour le personnel administratif et technique	25
2.5 La nouvelle bonification indiciaire.....	27
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	28
3.1 La qualité de l'information budgétaire à améliorer.....	28

3.1.1 Des rapports sur les orientations budgétaires à fiabiliser et à enrichir	28
3.1.2 Des annexes aux budgets et aux comptes administratifs lacunaires	29
3.2 Le patrimoine immobilier et la tenue des amortissements à fiabiliser	30
3.2.1 Le patrimoine immobilier doit faire l'objet d'une fiabilisation juridique et comptable	30
3.2.2 La tenue de l'inventaire comptable et des dotations aux amortissements doit être fiabilisée	31
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	32
4.1 Évolution des produits et des charges de gestion	32
4.1.1 Les produits de gestion sont stables jusqu'en 2021 et connaissent une augmentation depuis 2022	33
4.1.2 Les charges de gestion sont principalement constituées des dépenses de personnel	35
4.2 Des dépenses d'investissement marginales	36
4.3 Une nouvelle organisation financière	36
4.3.1 Dysfonctionnement de la régie de recettes mise en place en 2011	36
4.3.2 Une réactivation de la régie de recettes à encadrer	37

SYNTHÈSE

L'école supérieure d'art d'Avignon (ESAA), dont les origines remontent au XIX^e siècle, a pris la forme d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) en 2010, avec pour membres fondateurs la commune d'Avignon, sur le territoire de laquelle elle est historiquement implantée, et l'État, par l'intermédiaire de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Le statut d'EPCC lui a permis d'obtenir l'autonomie nécessaire à la délivrance de diplômes d'enseignement supérieur intégrés dans le système européen Licence-Master-Doctorat. L'ESAA forme ainsi ses étudiants en vue de l'obtention du diplôme national d'art (DNA), valant grade de Licence, et du diplôme national supérieur d'expression plastique (DNSEP), valant grade de Master. Ces diplômes sont déclinés en deux mentions : la mention « Création » et la mention « Conservation-restauration des biens culturels ». Après des années tourmentées, un nouveau projet pédagogique, reposant notamment sur une transversalité entre les deux mentions et le développement de la recherche, a été mis en œuvre à compter de la rentrée 2021. Il mérite d'être consolidé et évalué afin de pouvoir mesurer le rayonnement de l'établissement et son attractivité.

Au titre de l'année scolaire 2023-2024, l'école comptait 124 étudiants. Le coût de la scolarité a augmenté depuis 2016. L'ESAA se situe toutefois toujours parmi les écoles publiques d'art les moins chères de France et a mis en place une modulation tarifaire pour les étudiants boursiers.

Le régime d'occupation des locaux de l'établissement doit être sécurisé.

L'établissement disposait, en 2023, d'un budget annuel dont les recettes de fonctionnement s'élevaient à 1,8 millions d'euros (M€), dont une subvention de la commune d'Avignon d'environ 1,5 M€. En 2016 puis en 2019, cette contribution a été fortement réduite, induisant une baisse sévère des ressources de l'école, qui a mis en évidence un modèle financier contraint. Les charges de personnel et les charges à caractère général ont été élevées en 2021, entraînant un déficit de fonctionnement. La maîtrise de la gestion financière de l'établissement a progressé les années suivantes.

L'établissement doit veiller à la qualité des informations budgétaires produites en conseil d'administration et se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 qui s'applique à lui.

La gestion du personnel est perfectible. Si l'établissement s'est depuis 2019 progressivement structuré sur le plan administratif et doté d'outils de gestion indispensables, les anomalies relevées par la chambre montrent une maîtrise fragile de la réglementation régissant la fonction publique territoriale. La mise en œuvre du Rifseep¹ est en particulier à revoir.

Le fonctionnement de la régie de recettes, réactivée en 2023 après une suspension par le comptable public en 2017 à la suite de graves irrégularités, doit être strictement encadré. Un suivi rigoureux de la comptabilité de la régie, conforme à la réglementation en vigueur, ainsi que le déploiement d'un dispositif de contrôle interne robuste sont nécessaires.

¹ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Préciser, dans les statuts, la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres, conformément aux dispositions de l'article R. 1431-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. : Adopter, dans le cadre de la mise en œuvre du Rifseep, une délibération qui met en place de manière effective la composante CIA et qui répartit les emplois de l'établissement au sein des différents groupes de fonctions, et reprendre les arrêtés individuels d'attribution en conformité avec cette délibération.

Recommandation n° 3. : Compléter les annexes du budget et du compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4. : Adopter dans les plus brefs délais les conventions de mise à disposition des locaux occupés par l'école puis procéder à l'enregistrement des écritures comptables afférentes.

Recommandation n° 5. : Comptabiliser les dotations aux amortissements conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 6. : Appliquer la procédure de mise à la réforme d'un bien et en informer le comptable public pour la mise à jour de l'état de l'actif.

Recommandation n° 7. : Tenir la comptabilité de la régie des recettes en partie double conformément à l'instruction codificatrice relative aux régies des collectivités territoriales du 21 avril 2006.

Recommandation n° 8. : Mettre en place des contrôles afin de couvrir les risques liés à la régie de recettes.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de l'école supérieure d'art d'Avignon pour les exercices 2016 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettres du 26 octobre 2023 de la présidente de la chambre adressées à Monsieur Morgan Labar, directeur de l'école, représentant légal en fonction, ainsi qu'à Messieurs Alfredo Vega Cardenas, Christian Bergès, Bruno Dorison, Jérémy Texier et Madame Dominique Boulard, anciens ordonnateurs en fonction durant la période concernée.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Monsieur Morgan Labar, ainsi qu'à Messieurs Alfredo Vega Cardenas, Christian Bergès, Bruno Dorison, Jérémy Texier et Madame Dominique Boulard. Des extraits du rapport ont été adressés aux collectivités ou établissements explicitement mis en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté, le 30 juillet 2024, les observations définitives ci-après, qui traitent du cadre institutionnel et de la gouvernance de l'établissement, de la gestion des ressources humaines, de la qualité de l'information budgétaire et comptable et de la situation financière.

1 PRÉSENTATION DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE D'ART D'AVIGNON

L'enseignement supérieur en arts plastiques en France

Le champ de la création artistique et la formation en la matière ont connu une profonde mutation². Cette forme d'enseignement s'organise principalement autour de onze écoles nationales supérieures d'art, placées sous la tutelle du ministère de la culture qui les finance, et trente-quatre écoles territoriales d'art, sur lesquelles le ministère exerce essentiellement une tutelle pédagogique, et dont les ressources proviennent majoritairement de leurs communes d'implantation. La place des écoles supérieures d'art, longtemps exclusive dans le panorama de l'enseignement supérieur en arts plastiques, est de plus en plus concurrencée par les universités, désormais nombreuses à proposer des formations en arts plastiques, mais aussi les écoles supérieures d'arts appliqués et l'enseignement supérieur privé, en dépit de leur frais de scolarité élevés.

Les écoles supérieures d'art publiques présentent une grande diversité de filières de formation, organisées autour de trois *options* (art, design et communication), qui se déclinent chacune en *mentions* faisant l'objet de spécialisations plus poussées. La répartition de ces écoles sur le territoire métropolitain et en outre-mer facilite l'accessibilité aux formations. Toutefois, elle n'exclut pas, dans certains cas, une concurrence entre leurs offres de formation, dans des villes parfois proches géographiquement. Ainsi, les écoles de Nîmes, Avignon et Montpellier organisent toutes les trois leurs enseignements autour de l'option Art.

Dans le cadre de l'harmonisation européenne de l'enseignement supérieur, les écoles supérieures d'art désireuses d'inscrire leurs diplômes dans l'espace européen d'enseignement supérieur (EEES) ont dû s'engager dans un processus de changement de statut. En effet, la déclaration de Bologne du 19 juin 1999³ a conditionné leur intégration au système européen d'enseignement supérieur à leur autonomie juridique et pédagogique. C'est ainsi que les écoles nationales supérieures d'art sont devenues des établissements publics nationaux, tandis que les écoles territoriales supérieures d'art, qui existaient essentiellement sous forme de régies municipales, ont été érigées en établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Les cursus de formation ont dans le même temps été ajustés pour s'inscrire dans le système Licence-Master-Doctorat (LMD). Les diplômes de premier cycle (diplôme national d'art) et de deuxième cycle (diplôme national supérieur d'expression artistique) délivrés par les écoles d'art ont pu être ainsi reconnus comme valant respectivement grade de Licence et de Master. Cet effort volontariste d'inscription dans le système LMD a par ailleurs permis à certaines écoles d'art, notamment en se regroupant, de mieux résister à la concurrence des universités et des établissements privés.

² « Les arts plastiques se sont aujourd'hui élargis à l'ensemble des arts visuels qui englobent, avec les traditionnels beaux-arts, les arts décoratifs, les métiers d'art (vitrail, bijoux, céramique, etc.), les arts appliqués à l'industrie, le design, les images animées, les supports numériques, les jeux vidéo, le cinéma, la photographie, etc. Ils recouvrent ainsi aujourd'hui une diversité de plus en plus large de formes d'art, aux pratiques de plus en plus variées. Au-delà de la production d'œuvres proprement dites, la création artistique s'y exprime sous des formes en permanente évolution, en faisant notamment jouer le support, l'espace, la lumière et le temps, pour donner à voir et à ressentir toujours sous forme d'une perception sensible, mais autrement. Ces profondes mutations du champ et des pratiques des arts plastiques se sont accompagnées d'évolutions majeures en matière de formation dans ce secteur. » - Rapport de la cour des comptes sur l'enseignement supérieur en arts plastiques – Décembre 2020.

1.1 Une identité et un positionnement en construction

L'école supérieure d'art d'Avignon (ESAA) forme des étudiants en vue de l'obtention de diplômes qui s'inscrivent dans le système européen : le Diplôme National d'Art (DNA) option « Art », valant grade de Licence, et le Diplôme National Supérieur d'Expression Plastique (DNSEP) option « Art », valant grade de Master. Pour chacun de ces diplômes, deux mentions sont proposées : la mention « Création » et la mention « Conservation-restauration des biens culturels ».

Les étudiants intègrent l'école par des concours d'accès en première année ou par des admissions en cours de cursus par validation des acquis. Les candidats doivent être titulaires du baccalauréat. Pour les non bacheliers, des dérogations peuvent toutefois être accordées, sous réserve de l'avis favorable de la direction.

Les frais d'inscription au concours et les frais de scolarité sont déterminés par délibérations du conseil d'administration. Depuis 2016, les frais d'inscription au concours sont passés de 30 à 40 euros, et les frais annuels de scolarité ont été augmentés de 250 à 400 euros par étudiant. À compter de l'année 2022-2023, les étudiants boursiers bénéficient toutefois d'une tarification plus favorable, fixée à 300 euros.

Ces tarifs sont volontairement peu élevés puisque le montant moyen des droits de scolarité⁴ dans les autres écoles territoriales s'établissaient à 512 € et la médiane à 520 €. L'ESAA revendique en effet une politique d'ouverture à caractère social, estimant avoir un rôle à jouer en termes non seulement d'éducation artistique et culturelle, mais également d'accès à des formations diplômantes sur son territoire.

Une première année commune et une transversalité d'enseignements entre les deux mentions structurent le projet pédagogique mis en place à compter de 2021. Cette singularité est cultivée par le biais d'enseignements et de projets transversaux, mais également au travers des projets de recherche qui s'articulent autour de la notion de restauration dans ses acceptions élargies : restauration des œuvres *stricto sensu*, mais aussi restauration des écosystèmes et restauration de liens, y compris social.

³ Le processus de Bologne, adopté par la France en 1999 avec 28 autres pays européens, concerne l'ensemble de l'enseignement supérieur et a pour but de « créer un espace européen de l'enseignement supérieur, comme moyen privilégié pour encourager la mobilité des citoyens, favoriser leur intégration sur le marché du travail européen, et promouvoir le développement global du continent ».

⁴ Cour des comptes, L'enseignement supérieur en arts plastiques, décembre 2020.

Les étudiants peuvent effectuer un séjour d'études à l'étranger dans un des établissements partenaires, depuis l'obtention de la charte Erasmus+ en 2021. Le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)⁵, dans son rapport sur l'ESAA au titre de la campagne 2022-2023, recommande toutefois de poursuivre le renforcement du dispositif support de la mobilité internationale (administration, communication, financement), car peu d'étudiants ont bénéficié de ce dispositif depuis sa mise en œuvre. À cet égard, le projet d'établissement 2024-2029, adopté par le conseil d'administration le 9 février 2024, prévoit la poursuite de la politique d'incitation à la mobilité internationale et la structuration de ses coopérations.

Enfin, au titre de l'année 2023-2024, l'école a mis en place, pour la première fois et à titre expérimental, une année de formation complémentaire de professionnalisation (non diplômante), ouvertes aux titulaires du DNSEP. Quelques étudiants bénéficient de ce dispositif resserré, sur une durée d'un an, qui se traduit par un accompagnement personnalisé et une aide méthodologique dans la recherche de stage et d'emploi.

1.2 Un rayonnement difficile à apprécier

L'ESAA est membre du réseau dit des « École(s) du sud » qui réunit les six écoles supérieures d'art de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur⁶, de Nîmes et de Monaco. Ce réseau a vocation à développer des actions et des projets communs pour enrichir l'offre globale d'enseignement et la professionnalisation des étudiants.

Par ailleurs, l'ESAA est en relation, notamment, avec l'université d'Avignon, les musées municipaux, le centre interdisciplinaire de conservation et de restauration du patrimoine (CICRP)⁷ et les structures culturelles avignonaises, dont la Collection Lambert et le Festival d'Avignon. Les partenariats et les relations en cours avec ces structures, dont certaines ont une envergure internationale, représentent un potentiel de ressources culturelles territoriales de qualité pour irriguer l'offre de formation de l'école.

En outre, l'école, dans une logique de différenciation avec les autres écoles d'art proches, a souhaité se positionner sur une spécialité précise, en proposant l'un des quatre cursus nationaux de conservation-restauration habilités par le service des musées de France, ce qui constitue un facteur d'attractivité important⁸.

⁵ Le Hcéres est l'autorité publique indépendante chargée d'évaluer l'ensemble des structures de l'enseignement supérieur et de la recherche ou de valider les procédures d'évaluations conduites par d'autres instances. Par ses analyses, évaluations et recommandations, il accompagne, conseille et soutient la démarche d'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France.

⁶ École nationale supérieure d'art de Nice – Villa Arson ; école nationale supérieure de la photographie d'Arles ; école supérieure d'art et de design Marseille – Méditerranée ; école supérieure d'art d'Aix-en-Provence ; école supérieure d'art et design de Toulon Provence Méditerranée.

⁷ Le CICRP est basé à Marseille.

⁸ Les autres cursus de conservation-restauration habilités par le service des musées de France sont proposés par l'Institut national du patrimoine de Paris, l'école supérieure des beaux-arts Tours-Angers-Le Mans, et l'école d'histoire de l'art et d'archéologie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

En 2023, 124 étudiants étaient inscrits à l'ESAA, contre 103 inscrits en 2018. Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) a recommandé à l'école de consolider son programme de formation et son projet pédagogique, de les assortir d'une communication efficace en externe, afin de conforter cette nouvelle mais encore fragile attractivité. À cet égard, le projet d'établissement 2024-2029 expose le travail actuellement mis en œuvre pour rendre plus lisible l'activité de l'école, notamment une gestion optimisée des outils de communication tels que les réseaux sociaux.

L'établissement ne s'est pas doté d'indicateurs lui permettant de disposer d'une vision complète sur son attractivité et son rayonnement au-delà du périmètre régional, faute notamment de logiciel de suivi de scolarité.

En 2018, l'établissement avait pour projet d'acquérir un tel logiciel, ce qui n'a pu aboutir en raison de son coût. Alors même qu'un rapport d'audit comptable, de 2018, faisait état de graves carences en la matière, ce n'est qu'en fin d'année 2023 que l'établissement a finalement déployé un logiciel de gestion de la scolarité. Cet outil, mis en œuvre notamment dans certaines écoles d'architecture et écoles d'art, devrait être opérationnel pour la rentrée 2024 et permettre une meilleure traçabilité de l'activité. Selon l'école, ce logiciel a toutefois déjà vocation à être remplacé par un autre outil, à l'initiative du ministère de la culture.

Des rapports d'activité ne sont établis que depuis 2018 et les indicateurs mis en place ne sont pas suffisamment fiables, ni rigoureux. Le Hcéres a d'ailleurs souligné que le taux de réussite aux diplômes, proche de 100 %, est calculé sur la base des seuls étudiants qui se présentent aux examens, ce qui le rend peu significatif. Il a également recommandé à l'établissement d'affiner ses enquêtes d'insertion professionnelle.

1.3 Un patrimoine immobilier qui constitue un enjeu majeur pour l'attractivité de l'école

À la suite de l'agrandissement du musée Caumont pour accueillir une extension de la collection Lambert⁹ en 2013, l'ESAA a dû quitter l'hôtel de Montfaucon, situé dans le centre-ville historique d'Avignon.

L'école dispense depuis lors ses enseignements dans deux bâtiments distincts dont aucun n'a été initialement conçu pour accueillir les activités d'une école d'art.

Un bâtiment d'environ 2 000 m², situé au sud de la ville dans la zone dite de « Baigne-pieds », dans l'ancien institut de soins infirmiers, accueille le siège administratif de l'école, les salles de cours pour les enseignements théoriques, un amphithéâtre, les laboratoires-ateliers destinés à la conservation-restauration et la bibliothèque. Ce bâtiment, accessible par des lignes de bus qui partent de la gare TGV et de la gare du centre-ville, est distant de 2,5 kilomètres environ de l'autre site.

⁹ La collection Lambert, installée dans l'hôtel de Caumont à Avignon, est un musée ouvert au public depuis l'an 2000.

Le deuxième site, réservé aux ateliers techniques et de création d'une surface de 1 000 m² environ, dont certaines parties sont occupées par d'autres acteurs associatifs, est situé dans le quartier de Champfleury, proche de la gare d'Avignon centre.

Les emplois du temps des étudiants sont organisés autant que possible afin d'éviter du fait des distances, de se rendre sur les deux sites pendant une même journée pour y suivre leurs différents cours.

En dépit de ces aménagements, la répartition de l'enseignement sur deux sites distincts complique la mise en œuvre de la transversalité entre les formations en création et en conservation-restauration, au cœur du projet pédagogique actuel. Cette situation impacte également la fréquentation de la bibliothèque, peu utilisée par les étudiants.

La commune d'Avignon assume cette implantation géographique, qui répond selon elle à une volonté d'essaimage du service public de l'enseignement artistique et culturel, au-delà du seul centre-ville.

Les locaux, qui nécessitent d'être rénovés, notamment d'un point de vue thermique, sont sous-dimensionnés. La chambre a pu d'une part observer que l'établissement est contraint de stocker du matériel dans les sanitaires et, d'autre part, aucune salle ne peut être dédiée, faute de place, à l'exposition des œuvres. L'établissement a ainsi trouvé un lieu d'accrochage mis à disposition, par convention, par une galerie d'art privée.

Si la commune d'Avignon accompagne l'école dans ses projets en mettant notamment gratuitement à sa disposition des lieux municipaux patrimoniaux pour divers événements, les membres fondateurs de l'EPCC doivent veiller à ce que les locaux mis à disposition de l'école répondent aux besoins d'une école d'art, afin de ne pas affaiblir son attractivité.

1.4 Une ouverture au public par l'organisation d'ateliers d'éducation artistique et culturelle

L'école propose également des ateliers d'éducation artistique et culturelle pour un public amateur tels que des cours de dessins, de photographie et de créations plastiques, sous forme de cours hebdomadaires pour une année scolaire, de stages, d'« événements enfants » ou encore de « *master class* »¹⁰. Ces cours se déroulent désormais dans une salle dédiée, sur le site principal de Baigne-pieds, afin de ne pas interférer avec les cours d'enseignement supérieur.

Les tarifs sont fixés par voie de délibérations du conseil d'administration et varient en fonction du public (enfant/adulte), de la résidence (Avignon/hors Avignon) et de certains critères sociaux (étudiants boursiers, allocataires chômage ou RSA, situation de handicap).

Ces ateliers d'éducation artistique et culturelle ont bénéficié à 80 personnes environ au titre de l'année 2024. L'organisation est assurée par un artiste recruté par contrat à durée déterminée. Deux intervenants extérieurs réalisent des ateliers de photographie et de peinture classique.

¹⁰ Prestation individualisée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Un nouveau projet pédagogique a été mis en œuvre à compter de la rentrée 2021. Il repose notamment sur une transversalité entre les deux mentions et le développement de la recherche. Il doit être consolidé et évalué, afin de mesurer et d'accroître le rayonnement de l'établissement. À cet égard, le déploiement récent d'un logiciel de suivi de la scolarité constitue une avancée importante et permettra de tracer l'activité de l'établissement.

Les membres fondateurs doivent veiller à ce que les locaux mis à disposition de l'établissement répondent aux besoins d'une école d'art afin de ne pas affaiblir son attractivité.

1.5 La création de l'EPCC et ses statuts

Les établissements publics de coopération culturelle

Les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) ont été créés par la loi du 4 janvier 2002, modifiée par la loi du 22 juin 2006¹¹, dans un objectif de renforcement de la décentralisation culturelle afin d'offrir un instrument juridique moderne et indépendant susceptible de garantir une certaine stabilité dans la gestion des services publics locaux culturels.

Avant la création de cette nouvelle catégorie *sui generis* d'établissement public, les modes de gestion de droit commun du secteur culturel local relevaient essentiellement de la forme associative et des régies directes. Ce nouveau statut visait à encourager les partenariats entre plusieurs collectivités territoriales ou entre les collectivités territoriales et l'État.

Par une délibération du 11 décembre 2010, le conseil municipal de la commune d'Avignon a approuvé la création d'un EPCC dénommé « école supérieure d'art d'Avignon », en partenariat avec l'État au travers de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Un arrêté du préfet de Vaucluse, en date du 23 décembre 2010, a créé l'EPCC ESAA, auquel étaient annexés les statuts de l'établissement signés le même jour. Ces derniers précisent que l'établissement présente un caractère administratif, en cohérence avec sa mission de participation au service public de l'enseignement supérieur d'art, sous contrôle pédagogique de l'État. Les personnels de l'établissement sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et désormais du code général de la fonction publique.

¹¹ Ces deux lois ont fait l'objet de deux décrets d'application (décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 et décret n° 2007-788 du 10 mai 2007) et de deux circulaires interministérielles du 18 avril 2003 et du 29 août 2008, en ont précisé les modalités de mise en œuvre. La gouvernance de ces établissements est ainsi régie par les articles L. 1431-1 à L. 1431-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et par les articles R. 1431-1 à R. 1431-21 du même code, ainsi que par les statuts des établissements approuvés à l'unanimité de leurs membres.

La gestion d'un EPCC repose sur le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Conformément aux dispositions de l'article R. 1431-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sur proposition du directeur départemental des finances publiques, le préfet de Vaucluse a nommé le comptable public de l'établissement par un arrêté du 28 décembre 2010.

Les statuts de l'établissement ont fait l'objet d'une première modification le 18 février 2013. Plusieurs évolutions ultérieures n'ont pas été consolidées au sein d'un document unique, ce qui nuit à leur lisibilité et à leur bonne prise en compte, d'autant que les statuts disponibles sur le site Internet de l'école sont ceux en date du 18 février 2013. Ainsi, une délibération du conseil d'administration du 30 septembre 2014 a transféré le siège social de l'établissement pour tirer les conséquences de son déménagement en 2013. Une autre délibération, en date du 26 novembre 2015, a modifié la durée des mandats de certains administrateurs et précisé le fonctionnement des instances consultatives (conseil pédagogique de la vie étudiante et conseil scientifique et pédagogique).

L'article L. 1431-8 du CGCT énumère les différentes ressources d'un EPCC, dont les subventions et autres concours financiers de l'État, des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'article R. 1431-2 du CGCT dispose quant à lui que les statuts doivent prévoir les apports respectifs et la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres de l'établissement, et les mises à disposition de biens nécessaires à son fonctionnement.

Or, l'article 20 des statuts de l'établissement se borne à énoncer que « *les contributions nécessaires au fonctionnement de l'établissement seront versées annuellement par les membres fondateurs. [et] seront calculées en fonction du budget de l'établissement.* ». La chambre engage par conséquent l'établissement, en lien avec ses financeurs, à préciser dans les statuts la part respective des contributions financières de chacun des membres, de façon à lui garantir une structure de financement durable lui permettant de se projeter à moyen et long terme.

D'autre part, l'article R. 1431-2 du CGCT, qualifie les financements apportés par les membres fondateurs de « contributions », ce qui leur confère le caractère de dépenses obligatoires pour les collectivités fondatrices.

Or, la commune d'Avignon, qui admet à cet égard une « erreur d'imputation », verse à l'ESAA des « subventions de fonctionnement » et non des contributions. La substitution d'une contribution, juridiquement garantie, par une subvention qui, par nature, dépend du vote des assemblées délibérantes et qui n'est pas nécessairement reconduite, est de nature à fragiliser la situation financière de l'EPCC puisqu'elle introduit un aléa limitant la définition d'une stratégie pluriannuelle pérenne.

En outre, les mises à disposition de locaux par la commune, au-delà de la signature de conventions en ce sens, doivent également être précisées dans les statuts, conformément aux dispositions réglementaires précitées.

Recommandation n° 1. : Préciser, dans les statuts, la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres, conformément aux dispositions de l'article R. 1431-2 du code général des collectivités territoriales.

1.6 La gouvernance de l'établissement

L'école est administrée par un conseil d'administration, composé notamment de représentants de la commune d'Avignon et de l'État. Elle est dirigée par un directeur d'établissement habilité à délivrer les diplômes. Afin de renforcer le dialogue social, et à l'instar de la plupart des écoles d'art, l'ESAA s'est également dotée de deux instances consultatives : le conseil scientifique et pédagogique, consulté sur les questions concernant les activités pédagogiques, scientifiques et culturelles de l'établissement, et le conseil de la vie étudiante, sollicité notamment sur les questions relatives aux conditions de vie et de travail des étudiants.

1.6.1 L'établissement a surmonté des difficultés

L'école a traversé une succession de crises touchant à sa gouvernance qui ont considérablement affecté son fonctionnement.

Au début de l'année 2017, dans un contexte social et financier très tendu après une baisse de la subvention de la commune d'Avignon en 2016 et des craintes de fermeture de l'école, la directrice de l'établissement, en fonction depuis 2014, a été licenciée, dans l'intérêt du service.

Puis, en 2017 et 2018, trois administrateurs provisoires se sont succédés afin de traiter les affaires courantes.

L'absence de direction pérenne et la désorganisation générale de l'établissement au cours de cette période ont conduit à des dysfonctionnements majeurs, notamment une dégradation importante du climat social et la mise à jour d'un détournement de fonds intéressant la régie des recettes, en dépit d'une suspension de celle-ci par le comptable public dès 2017¹².

Un directeur a finalement été recruté pour une durée de trois ans, du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2021.

Eu égard à la faiblesse de l'encadrement de l'équipe administrative, le conseil d'administration a par ailleurs décidé, le 26 juin 2018, de la création d'un emploi de responsable administratif et financier, pourvu par un fonctionnaire de catégorie A en septembre 2019.

¹² L'agent en cause a été révoqué de la fonction publique territoriale pour motif disciplinaire, a fait l'objet d'une condamnation pénale pour abus de confiance et s'est vu remettre un arrêté de débet à hauteur de 32 914 €, qui a été contesté devant les juridictions de l'ordre administratif.

Ces recrutements ont permis à l'établissement de développer un projet pédagogique, relancer le fonctionnement des instances, développer une politique des ressources humaines et se doter progressivement des outils indispensables à sa gestion, dans un contexte où les tâches administratives n'ont cessé de s'alourdir.

En outre, l'établissement a pu assurer de nouveau la gestion des paies des personnels de l'établissement dès l'année 2020, après avoir externalisé ces tâches auprès du centre de gestion de Vaucluse en 2019, faute de ressources en interne.

Toutefois, en dépit de ces progrès significatifs, le projet pédagogique du directeur, caractérisé par un démantèlement de la recherche et un accroissement des activités de pratiques amateurs, selon le rapport du Hcéres, n'a pas suscité l'adhésion de l'équipe éducative. Son contrat n'a pas été renouvelé.

Le recrutement d'un nouveau directeur, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} septembre 2021, a permis le développement d'un nouveau projet pédagogique visant à renforcer l'identité et le positionnement de l'école, caractérisé par une transversalité accrue entre les deux mentions (création et conservation-restauration), des perspectives dans le domaine de la recherche et un rééquilibrage entre sa mission d'enseignement supérieur et sa politique en matière de pratiques amateurs. L'arrivée de la nouvelle direction en 2021 a permis, selon le Hcéres, la restauration d'un climat social apaisé, tant sur le plan pédagogique que le plan administratif.

1.6.2 Le conseil d'administration

1.6.2.1 La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de quinze membres, conformément aux dispositions de l'article R.1431-4 du CGCT, qui prévoit un maximum de vingt-quatre administrateurs : cinq représentants élus de la commune d'Avignon, désignés par le conseil municipal en son sein pour la durée de leur mandat électif restant à courir ; le maire d'Avignon ; le préfet de Vaucluse et le directeur régional des affaires culturelles ; deux personnalités qualifiées dans les domaines de compétence de l'établissement, désignées respectivement par la commune et l'État, pour une durée de deux ans renouvelable ; un représentant élu du personnel administratif et technique pour une durée de deux ans renouvelable ; deux représentants élus des enseignants pour une durée de deux ans renouvelable ; deux représentants élus des étudiants pour une durée de deux ans.

Il respecte actuellement l'obligation légale, prévue par l'article L. 1431-3 du CGCT, d'être composé de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un.

L'article R. 1431-2 du CGCT dispose que les statuts de l'établissement définissent la durée des mandats des membres du conseil d'administration. En l'espèce, les statuts modifiés fixent à deux ans la durée du mandat des administrateurs, à l'exception de ceux qui relèvent des désignations du conseil municipal, tout en précisant que les modalités d'élection des représentants du personnel et des étudiants sont fixées dans le règlement intérieur de l'établissement.

Or, si l'ESAA s'est bien dotée d'un tel document en 2019, celui-ci demeure silencieux sur ce point.

L'établissement a toutefois adopté, par une délibération du conseil d'administration du 13 décembre 2019, un règlement intérieur relatif spécifiquement au fonctionnement des instances, dans lequel les modalités d'élection des représentants du personnel et des étudiants au conseil d'administration sont précisées. Ce règlement mentionne cependant une durée de mandat de trois ans pour les représentants du personnel et un an pour les représentants des étudiants, sans tenir compte de la modification des statuts intervenue le 26 novembre 2015. L'établissement doit donc veiller à ce que sa pratique soit conforme à ses statuts (ou les modifier) et à mettre à jour son règlement intérieur, en privilégiant un document unique.

Les statuts de l'établissement indiquent que le président et le vice-président sont élus par les membres du conseil d'administration en son sein, à la majorité des deux-tiers, pour une durée de trois ans renouvelable, qui ne peut excéder, le cas échéant, celle de leur mandat électif. Le président actuellement en fonction a été élu en 2017, réélu en 2020 et en 2023. La vice-présidente actuellement en fonction a été élue en 2020, puis réélue en 2023.

1.6.2.2 L'activité du conseil d'administration

Le conseil d'administration détermine les orientations générales de la politique de l'établissement et doit veiller à ce que les directeurs lui rendent compte de l'exécution du projet d'établissement pour lequel ils ont été recrutés. Il approuve également le budget de l'établissement et en contrôle l'exécution. Il approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois. Il nomme le personnel, après avis du directeur.

Des délégations de signature ont été mises en œuvre à compter de 2019. Elles apparaissent suffisamment précises, tant sur le plan de l'identité des délégataires que sur celui de l'étendue des compétences déléguées. En outre, la nomination des personnels de l'établissement reste décidée par le président du conseil d'administration, cette pratique étant conforme aux exigences réglementaires prévues à l'article R. 1431-8 du CGCT. Enfin, selon la présidence du conseil d'administration, le directeur et ses collaborateurs rendent compte des décisions qu'ils prennent en vertu de la délégation de signature qui leur est accordée, conformément au point 3 de l'article 8 des statuts de l'établissement.

Pour accomplir ses missions, l'article R. 1431-6 du CGCT prévoit que le conseil d'administration doit se réunir au minimum deux fois par an, ce qui est le cas. La présidence actuelle du conseil d'administration privilégie un format « hybride » pour les séances (présentiel et visio-conférence) afin de maximiser la participation des administrateurs. En outre, depuis la fin de l'année 2019, les délibérations adoptées sont librement consultables sur le site internet de l'école. Ces bonnes pratiques participent de la vitalité de l'instance et de la transparence des décisions qui y sont prises.

Toutefois, la chambre a relevé des incohérences et des imprécisions dans certains comptes rendus du conseil d'administration. Le nombre de votants ne correspond pas toujours au nombre d'administrateurs présents lors de la séance, sans que cet écart ne soit expliqué.

Un autre compte rendu mentionne une liste de personnes, sans distinguer clairement les administrateurs qui bénéficient d'un droit de vote des autres participants présents à titre consultatif. La chambre observe également qu'une délibération fait état de « 17 membres » après la mention « *Le conseil d'administration, après en avoir délibéré, décide* », alors que le conseil d'administration est composé de quinze administrateurs.

Il appartient à la direction de l'établissement de veiller à ce que les procès-verbaux et les délibérations soient rédigés avec clarté afin de conforter la transparence des décisions prises en conseil d'administration.

À cet égard, le président du conseil d'administration fait valoir que le format des délibérations a été modifié à la suite du contrôle de la chambre, en supprimant la notion de personnes présentes. Or, la chambre n'a pas exprimé une telle demande. Au contraire, les personnes présentes, ainsi que celles représentées, doivent être mentionnées, dès lors que ces éléments permettent de déterminer le quorum, dont le respect est une condition de validité des délibérations.

Enfin, aux termes des statuts de l'établissement, le conseil d'administration délibère sur les suites à donner aux observations consécutives aux inspections, contrôles et évaluations dont l'école fait l'objet. Il lui appartient donc, dans ce cadre, de suivre précisément l'état d'avancement des différentes recommandations émises, notamment celles du Hcéres.

1.6.3 La direction de l'établissement

1.6.3.1 Le recrutement du directeur et ses missions

Le directeur de l'EPCC bénéficie d'un statut particulier puisqu'il est recruté par contrat à durée déterminée, pour une durée comprise entre trois et cinq ans, y compris s'il s'agit d'un agent public. La procédure de recrutement et de nomination est strictement encadrée par le CGCT. Il débute par un appel à candidatures, au centre duquel est placé le projet artistique, culturel et pédagogique des candidats. Il appartient ensuite aux personnes publiques représentées au conseil d'administration d'établir, à l'unanimité, la liste des candidats retenus. Enfin, il revient au président de nommer au poste de directeur le candidat qui aura été désigné à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration.

Ces mesures visent à garantir au directeur une certaine autonomie dans la mise en œuvre et la conduite de son projet d'établissement, dont il doit rendre compte au conseil d'administration. Le directeur de l'école est également l'ordonnateur des dépenses. Il prépare ainsi le budget et en assure l'exécution, sous le contrôle du conseil d'administration. Il a également autorité sur l'ensemble du personnel de l'école.

Au titre de la période examinée par la chambre, deux directeurs ont été recrutés, en septembre 2018, puis trois ans plus tard, en septembre 2021. En 2021, vingt-deux personnes ont candidaté au poste de directeur d'établissement (alors qu'elles n'étaient que six en 2018), témoignant de l'intérêt porté à l'école.

La procédure de recrutement a été correctement appliquée. La chambre relève toutefois que la délibération portant recrutement du directeur en 2018 a été signée par l'administrateur provisoire, et non par le président du conseil d'administration.

En faisant référence au 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui permet à un contractuel d'occuper un emploi permanent lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi, les contrats des directeurs recrutés en 2018 et 2021 n'appellent pas de remarque de la chambre.

1.6.3.2 La rémunération du directeur

À l'instar des fonctionnaires, les agents contractuels de droit public ont droit à une rémunération après service fait. La rémunération ainsi fixée doit prendre en compte les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent et son expérience. Le juge administratif sanctionne la rémunération d'un agent contractuels calculée en fonction d'une grille indiciaire, dont les modalités auraient pour effet d'instaurer à leur égard un déroulement de carrière¹³.

Le contrat à durée déterminée de la directrice recrutée en juillet 2014 et licenciée en début d'année 2017 prévoyait une « *rémunération mensuelle forfaitaire de 5 000 euros brute, revalorisée périodiquement en fonction de l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires* ». La chambre observe qu'une telle disposition, en cas de litige, aurait pu être regardée comme instaurant un déroulement de carrière au profit de l'intéressée. Les contrats des directeurs recrutés en 2018 et 2021 n'appellent pas d'observation de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après une succession de crises de gouvernance, l'établissement s'est progressivement doté, dès 2019, des outils indispensables à sa gestion et a su développer, à compter de 2021, un projet pédagogique fédérateur dans un climat social apaisé. La gouvernance de l'école est désormais en ordre de marche.

¹³ CE, 15 janvier 1997, Préfet du Nord c/ commune de Wattrelos ; CE, 30 mai 2012, Mme Diollot.

2 LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Des outils au service de la gestion des ressources humaines qui conservent une marge de progression

2.1.1 Un pilotage des effectifs à améliorer

Au cours de l'année scolaire 2023-2024, l'ESAA comptait 31 agents, dont 12 contractuels de droit public : six personnels administratifs, dont le directeur d'établissement, 20 enseignants, quatre personnels techniques et un chargé de la communication digitale sous contrat d'apprentissage.

L'établissement ne dispose d'aucun tableau des effectifs ni d'état annexe au compte administratif relatif à l'état du personnel avant 2019, de sorte que la chambre n'a pas été en mesure de s'assurer du suivi des effectifs, ni d'en mesurer l'évolution entre 2016 et 2018.

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs de l'ESAA entre 2019 et 2023

	2019			2023		
	ouvert	pourvu	vacant	ouvert	pourvu	vacant
<i>Emplois administratifs titulaires</i>	4	4	0	5	5	0
<i>Emplois administratifs contractuels</i>	5	2	3	1	1	0
<i>Total emplois administratifs</i>	9	6	3	6	6	0
<i>Emplois enseignement titulaires</i>	15	14	1	12	11	1
<i>Emplois enseignement contractuels</i>	7	4	3	9	9	0
<i>Total emplois enseignement</i>	22	18	1	21	20	1
<i>Emplois techniques titulaires</i>	2	1	1	2	2	0
<i>Emplois techniques contractuels</i>	2	2	0	3	3	0
<i>Total emplois techniques</i>	4	3	1	5	5	0
<i>Total emplois titulaires</i>	21	19	2	19	18	1
<i>Total emplois contractuels</i>	14	8	6	13	13	0
<i>Total emplois ESAA</i>	35	27	8	32	31	1

Source : CRC à partir des données issues des délibérations du 6 septembre 2019 et 13 octobre 2023

Nota : « ouvert » = emploi budgétaire et « pourvu » = effectifs réels. « vacant » = ouvert - pourvu

De 2019 à 2023, les effectifs réels de l'école ont été augmentés de quatre agents, sur des emplois d'enseignement et des emplois techniques. Les emplois administratifs sont quant à eux restés stables. Sur cette période, l'établissement a diminué les emplois budgétaires ouverts, qui tendent désormais à se rapprocher des emplois effectivement pourvus.

Si la chambre note une amélioration significative dans le suivi des effectifs depuis 2019, il n'en demeure pas moins inachevé. Ainsi, les tableaux des effectifs, entachés parfois d'erreurs matérielles, doivent être fiabilisés.

Par ailleurs, les tableaux des effectifs n'apportent aucune explication sur l'évolution d'une année sur l'autre. Une telle démarche a été initiée sur le tableau des effectifs voté le 12 mai 2023, qu'il convient que l'établissement étende à toutes les délibérations à venir concernant le suivi des effectifs.

2.1.2 Un suivi des activités accessoires à renforcer

L'exercice d'une activité à titre accessoire par un agent public est, sauf exceptions¹⁴, soumise à une autorisation hiérarchique préalable. Celle-ci ne peut être accordée qu'à la condition que cette activité accessoire soit compatible avec les fonctions confiées à l'agent et n'affecte pas leur exercice. Afin de s'assurer que cette condition est correctement remplie, l'administration se prononce au vu d'une demande écrite de l'agent comprenant les éléments d'information nécessaires à l'examen de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions qui lui sont confiées.

L'établissement a mis en place un formulaire de demande d'autorisation de cumul d'activité, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, ce formulaire vise seulement le décret n° 87-889 du 29 octobre 1987 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi de vacataires pour l'enseignement supérieur. Il n'informe pas les agents sur les dispositions légales et réglementaires régissant l'exercice d'une activité accessoire, notamment celles relatives à l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique ainsi qu'au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. En outre, si un suivi de ces demandes a été mis en place par l'établissement à compter de l'année 2020, il nécessite d'être amélioré en précisant notamment la nature de l'activité envisagée par l'agent et l'acceptation ou non de sa demande par l'établissement.

2.2 Les agents contractuels

Les motifs de recrutement des agents contractuels de droit public sont strictement encadrés par la loi. Ces recrutements peuvent venir combler un besoin temporaire (accroissement temporaire d'activité ou remplacement d'un agent fonctionnaire ou contractuel absent) ou permanent (recrutement d'un agent contractuel lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifie et lorsqu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté). Le motif du recrutement détermine notamment la durée du contrat de l'agent recruté.

La chambre a constaté plusieurs anomalies et irrégularités :

¹⁴ Les agents publics peuvent exercer librement, sans autorisation préalable de la hiérarchie, certaines activités, notamment la production des œuvres et de l'esprit au sens des dispositions du code de la propriété intellectuelle.

Ainsi, un agent a bénéficié de deux contrats pour accroissement temporaire d'activité sur le fondement du 1^o de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique, respectivement d'une durée de sept mois (du 1^{er} février au 31 août 2018) et d'un an (du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2019), en méconnaissance des dispositions législatives qui prévoient un renouvellement dans la limite d'une durée maximale de douze mois au cours d'une période de dix-mois consécutifs. Il a ensuite bénéficié d'avenants s'appuyant sur d'autres motifs de recrutement, prévus par la législation. En raison d'une succession de contrats à durée déterminée et de leur alternance s'agissant de leur fondement juridique, le contrat de cet agent ne satisfait pas aux caractéristiques d'un accroissement temporaire d'activité mais répond plutôt à un besoin permanent de l'établissement. D'ailleurs, à compter du 30 août 2020, cet agent a été recruté sur le fondement du 2^o de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique permettant le recrutement d'un agent contractuel sur un emploi permanent lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

De même une enseignante a bénéficié de trois contrats pour accroissement temporaire d'activité entre le 15 janvier 2018 et le 31 août 2020, avant d'être recrutée sur le fondement du 2^o de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique, pour occuper toutefois de nouvelles fonctions.

Pour un autre agent, le tableau de suivi de l'établissement indique un premier contrat à la date du 15 avril 2020, alors que l'intéressée travaillait déjà dans l'établissement, révélant un suivi des effectifs contractuels incomplet.

Enfin, par une délibération du 21 octobre 2022, le conseil d'administration a décidé la création d'un emploi non permanent pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité, sur le fondement du 1^o de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique.

Un agent a été recruté pour occuper cet emploi, par contrat à durée déterminée le 1^{er} septembre 2022 pour une durée d'un an, puis a bénéficié d'un nouveau contrat, sur le même fondement (accroissement temporaire d'activité) pour une durée d'un an également, mais cette fois-ci à temps complet. Le premier recrutement était antérieur à l'adoption de la délibération du conseil d'administration. En outre, l'établissement a indiqué que cet agent avait été recruté en remplacement d'une fonctionnaire en disponibilité, ce qui constitue un motif de recrutement différent. Enfin, au-delà de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique quant à la durée des contrats, les missions confiées à cet agent ne satisfont pas aux caractéristiques d'un accroissement temporaire d'activité mais répondent à un besoin permanent de l'établissement.

2.3 Le temps de travail du personnel enseignant

Bien que les écoles d'art nationales et territoriales conduisent aux mêmes diplômes, les enseignants ont deux statuts distincts, comportant des disparités notamment pour l'organisation de la recherche et la gestion du temps de travail. La conciliation de la pratique artistique personnelle et de la recherche avec les activités d'enseignement est plus difficile pour les enseignants des écoles d'art territoriales.

Les statuts particuliers des professeurs territoriaux d'enseignement artistique (PEA)¹⁵ et des assistants territoriaux d'enseignement artistique (AEA)¹⁶ soumettent ces agents à un régime dérogatoire en matière de temps de travail. Les PEA sont astreints à un service d'enseignement hebdomadaire de seize heures, et les AEA à un régime d'obligation de service hebdomadaire de vingt heures devant les élèves. Les heures consacrées à la préparation des activités d'enseignement et aux corrections, non quantifiables, constituent l'accessoire nécessaire des obligations de service hebdomadaire incombant aux PEA et AEA, et ne peuvent, en conséquence, être qualifiées d'heures supplémentaires donnant lieu au versement d'indemnités¹⁷.

Ces temps de service hebdomadaire ne peuvent être annualisés¹⁸ et se substituent au décompte des 1 607 heures annuelles, en vigueur dans la fonction publique territoriale. En revanche, ces statuts particuliers ne prévoient pas de dispositions particulières pour les droits à congés. Les règles de droit commun s'appliquent donc et ces agents ont droit à cinq semaines de congés par an.

Dans la mesure où les statuts particuliers des PEA et des AEA ne font pas référence à un rythme de travail qui serait strictement lié au calendrier scolaire, les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent demander à ces agents de travailler pendant les vacances scolaires (hors congés annuels), sous réserve que les activités demandées respectent leurs missions statutaires.

Au sein de l'ESAA, le temps de travail des enseignants, qui ne sont pas soumis à un dispositif de pointage et ne déposent pas de demande de congés, n'est pas mesurable.

En bénéficiant des semaines de fermeture de l'école, ils réalisent nécessairement un service moins élevé que ce que prévoient leurs obligations statutaires. L'ESAA pourrait ainsi mobiliser, dans les limites prévues par ces statuts, le personnel enseignant durant les périodes d'absence des élèves.

Enfin, l'emploi du temps communiqué au titre de l'année scolaire 2022-2023 met en lumière une forme d'annualisation du temps de travail. Cette situation, bien qu'irrégulière, répond toutefois à une finalité pédagogique et organisationnelle. En effet, les enseignements sont organisés en « bloc de compétences », ayant pour effet, chaque semaine, de mobiliser d'une manière variable les enseignants en fonction de leur spécialité.

¹⁵ Décret n° 91-857 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des professeurs territoriaux d'enseignement artistique.

¹⁶ Décret n° 2012-437 du 29 mars 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux d'enseignement artistique.

¹⁷ CE, 16 novembre 2009, M. Gallais ; CE, 16 novembre 2009, Mme Mazoyer Pouzache.

¹⁸ CE, 13 juillet 2006, Commune de Ludres.

2.4 Le régime indemnitaire du personnel

Deux régimes indemnitaires coexistent au sein de l'établissement : le régime applicable au personnel enseignant, qui est caractérisé notamment par le versement de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), et celui applicable au personnel administratif et technique, qui est caractérisé notamment par la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (dit « Rifseep »).

2.4.1 Le versement de l'ISOE au personnel enseignant

L'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), a été instaurée par le décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré. Cette indemnité comprend une part fixe à laquelle peut s'ajouter une part modulable.

La part fixe ne peut être attribuée qu'aux professeurs exerçant effectivement des fonctions d'enseignant¹⁹. La part modulable est allouée, aux termes du décret, aux enseignants qui assurent les fonctions de professeur principal ou de professeur référent, une seule part modulable de professeur principal pouvant être allouée par division²⁰.

Au sein de l'ESAA, l'indemnité est versée au personnel enseignant, qu'il soit contractuel ou titulaire, sur le fondement d'une délibération du conseil d'administration du 26 juin 2012, complétée par une délibération du 21 octobre 2022. Une délibération unique présenterait davantage de lisibilité.

S'agissant des modalités d'attribution de la part modulable de l'indemnité, la délibération du 21 octobre 2022 précise qu'elle est liée « à des tâches de coordination du suivi des élèves compte tenu de l'organisation de l'établissement ». Dans les faits, la part modulable est versée à presque tous les enseignants. Si cela peut se justifier par le fait qu'ils accomplissent, chacun dans leur domaine de compétence respectif, des tâches de coordination dans le suivi et l'orientation des élèves, l'établissement doit toutefois s'assurer de la cohérence des modalités de versement de la part modulable avec l'organisation pédagogique de l'établissement, qui peut être amenée à évoluer chaque année.

Au titre de l'année scolaire 2023-2024, le livret des études identifie les enseignants en charge de fonctions de coordination. Or, d'après les informations transmises par l'établissement, le versement de la part modulable n'est pas strictement réservé à ces personnels et ce en contradiction avec sa délibération du 21 octobre 2022.

¹⁹ CE, 4 juin 2012, Mme Ferron.

²⁰ Pour l'enseignement secondaire, les divisions mentionnées dans le décret sont les niveaux de classe : de la 6^{ème} jusqu'à la terminale. La part modulable de l'ISOE est communément appelée « prime de professeur principal ».

L'indemnité a fait l'objet d'une revalorisation en 2023, dans le cadre de l'objectif national visant à renforcer l'attractivité du métier de professeur²¹. Afin de contenir sa masse salariale, l'établissement a fait le choix de ne pas appliquer cette mesure à ses personnels. Ce choix de gestion ne méconnaît toutefois pas le principe de parité, qui n'a ni pour objet ni pour effet d'obliger les collectivités territoriales et leurs établissements publics à accorder à leurs agents les mêmes avantages que ceux qui sont attribués aux agents de l'État placés dans des situations équivalentes²².

2.4.2 La mise en place du Rifseep pour le personnel administratif et technique

Le Rifseep est un régime indemnitaire composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui tient compte des fonctions occupées par l'agent, et d'un complément indemnitaire annuel (CIA) qui prend en compte les résultats de l'entretien professionnel.

Ce régime indemnitaire, instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 avec une mise en œuvre progressive et échelonnée au profit des différents corps de l'État, est transposable aux agents de la fonction publique territoriale dans la mesure où ils relèvent d'un cadre d'emplois dont le corps de l'État de référence en bénéficie.

Il appartient à chaque collectivité territoriale ou établissement public de le transposer et de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités bénéficiant aux fonctionnaires de la collectivité, sans toutefois que le régime ainsi institué puisse être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux, et sans que la collectivité soit tenue de faire bénéficier ses fonctionnaires de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires de l'État²³.

L'ESAA a mis en œuvre le Rifseep au profit de ses agents, fonctionnaires et contractuels, par trois délibérations du conseil d'administration des 4 juillet 2019, 10 décembre 2021 et 21 octobre 2022. Les enseignants sont toutefois exclus du dispositif, à défaut de corps équivalent éligible. L'existence de trois délibérations, censées se compléter dès lors que les deuxième et troisième n'ont pas abrogé les précédentes, rend peu lisible le régime indemnitaire en vigueur au sein de l'établissement. Au-delà de cette remarque formelle, plusieurs irrégularités ont été relevées par la chambre.

²¹ Décret n° 2023-627 du 19 juillet 2023 et arrêté ministériel du même jour.

²² CE 7 juin 2010, M. Laurent Jouannet.

²³ CE, 22 novembre 2021, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ commune de Charleville-Mézières.

La délibération du 4 juillet 2019 prévoit que l'IFSE est maintenue dans les mêmes proportions que le traitement pendant les périodes de temps partiel thérapeutique. Or, dans cette situation, et alors même que le fonctionnaire peut prétendre au maintien de son traitement à taux plein, aucune disposition législative ou réglementaire ne lui permet de prétendre au maintien de son régime indemnitaire à taux plein si celui-ci est lié à l'exercice effectif des fonctions²⁴. Il existe donc une insécurité juridique pour les agents susceptibles d'être concernés par cette situation.

D'autre part, la délibération du 4 juillet 2019 précise que trois critères sont pris en compte pour répartir les emplois de l'établissement dans les différents groupes de fonctions qui ouvre droit à l'IFSE : les fonctions d'encadrement, de pilotage, de coordination, de conception, les fonctions qui requièrent technicité, expérience, expertise ou qualifications spécifiques et les fonctions impliquant des sujétions particulières et un certain degré d'exposition.

En revanche, les délibérations précitées ne répartissent pas les emplois de l'établissement dans les différents groupes de fonctions et les arrêtés individuels d'attribution de l'IFSE, qui ne visent au demeurant pas toujours les délibérations, sont également silencieux sur ce point, ne mettant pas les agents en situation de connaître le groupe de fonctions auquel ils appartiennent, ni même de comprendre le dispositif indemnitaire mis en œuvre au sein de l'établissement.

Par ailleurs, l'ESAA a fait le choix de ne pas mettre en œuvre le CIA. Or, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues de prévoir également une part correspondant au second élément²⁵. Si l'établissement a la liberté de fixer un plafond de CIA relativement bas²⁶, il doit cependant instaurer la composante CIA du Rifseep.

Recommandation n° 2. : Adopter, dans le cadre de la mise en œuvre du Rifseep, une délibération qui met en place de manière effective la composante CIA et qui répartit les emplois de l'établissement au sein des différents groupes de fonctions, et reprendre les arrêtés individuels d'attribution en conformité avec cette délibération.

²⁴ CAA de Nancy, 3 février 2022, Mme Sophie Isaac : « Un fonctionnaire territorial autorisé à accomplir un service à temps partiel pour raison thérapeutique peut prétendre au maintien de son traitement à taux plein. En revanche, aucune disposition législative ou réglementaire ne lui permet de prétendre au maintien de son régime indemnitaire à taux plein si celui-ci est lié à l'exercice effectif des fonctions. Il ne résulte pas des dispositions précitées du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 (...) que les indemnités servies au titre du RIFSEEP, dont l'indemnité de fonctions, sujétions et expertise, aient un caractère forfaitaire ».

²⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, Commune de Ploudiry ; CAA de Versailles, 21 juillet 2021, Préfet du Val d'Oise c/ commune de Villiers le Bel.

²⁶ Question écrite (AN) n° 703 du 15 août 2017.

2.5 La nouvelle bonification indiciaire

L'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, qui institue la nouvelle bonification indiciaire (NBI) prévoit d'attribuer cet avantage aux fonctionnaires occupant certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières. La NBI ne constitue pas un avantage statutaire et son attribution n'est liée ni au cadre d'emplois, ni au grade d'un agent mais dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit. Le décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale prévoit une NBI pour les fonctions de régisseur d'avances, de dépenses, ou de recettes, à hauteur de quinze points pour une régie de 3 000 à 18 000 euros et de vingt points pour une régie supérieure à 18 000 euros.

Afin de tirer les conséquences de la réactivation de la régie au cours de l'année 2023, l'ESAA doit verser au régisseur et au régisseur adjoint nommément désignés pour assurer ces fonctions une NBI de 15 points, conformément aux termes du décret précité. En effet, son octroi est obligatoire dès lors que l'agent exerce effectivement et de manière permanente les fonctions qui y ouvrent droit, l'autorité territoriale étant dans ce domaine en situation de compétence liée²⁷. En revanche, un fonctionnaire affecté sur un emploi unique mais exerçant deux fonctions relevant chacune de la NBI ne pourra pas se voir attribuer une double bonification²⁸.

Par ailleurs, une délibération du 21 octobre 2022 a attribué une NBI de 25 points au directeur de l'établissement en fonction. Or, les agents contractuels sont exclus de ce dispositif, à l'exception de ceux recrutés sur le fondement de l'article L. 352-4 du code général de la fonction publique (personnes en situation de handicap). En conséquence, l'établissement, ne devait pas lui accorder de NBI, mais s'il le souhaitait, devait tenir compte des fonctions occupées et, par voie de conséquence, du niveau de responsabilité ou de la technicité de l'emploi exercé, pour fixer un traitement de base et/ou un montant de régime indemnitaire qui lui offrai(ent) un avantage équivalent au montant de la NBI. À la suite du contrôle de la chambre, l'établissement a abrogé, par une délibération du 9 février 2024, celle du 21 octobre 2022, régularisant ainsi la situation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion du personnel souffre de quelques irrégularités qui peuvent être aisément corrigées. L'établissement devra fiabiliser et consolider les outils qu'il a progressivement mis en œuvre, mais aussi veiller autant au respect des règles statutaires applicables à la fonction publique territoriale qu'aux lois et règlements en vigueur en matière de rémunération et de recrutement d'agents contractuels. Les efforts et actions entreprises doivent être poursuivies, dans un domaine marqué par la nécessité de maîtriser le corpus législatif et réglementaire applicable aux différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale représentés dans l'établissement.

²⁷ CE, 30 décembre 2013, Mme Lheureux.

²⁸ CE, 16 juin 2003, Ministre de de l'éducation nationale c/ M. Bernier.

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

L'exigence de fiabilité et de sincérité des comptes publics résulte de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et des règlements. La sincérité exige que la comptabilité donne des informations adéquates, loyales, claires, précises et complètes.

Le respect de l'exigence de fiabilité et de sincérité des comptes permet à l'établissement de fonder ses choix d'action sur des informations précises et une analyse pertinente, et de maîtriser son exécution budgétaire par l'identification des risques.

3.1 La qualité de l'information budgétaire à améliorer

3.1.1 Des rapports sur les orientations budgétaires à fiabiliser et à enrichir

L'ESAA produit chaque année, généralement un mois avant le vote du budget primitif, un rapport d'orientation budgétaire (ROB), ce qui est une bonne pratique.

Toutefois, les informations portées à la connaissance du conseil d'administration sont lacunaires et parfois erronées.

Ainsi, les données mentionnées dans les ROB sur la comptabilisation des amortissements sont fausses. Le ROB 2021 précise que les dotations aux amortissements figurant au compte administratif (CA) 2019 s'élèvent à 26 358 €, alors que le compte administratif 2019 fait état d'un montant de 35 987 €. Cette erreur est reprise dans les ROB suivants. De même, le montant de la dotation aux amortissements enregistré au compte administratif 2021 est de 26 367 € dans le ROB 2023, et de 30 183,72 € dans le ROB 2024 alors qu'aucun amortissement n'a été comptabilisé sur cet exercice. Enfin, la dotation aux amortissements au titre du compte administratif 2022, d'un montant de 59 235 €, figure au ROB 2024 pour un montant de 63 435 €.

Par ailleurs, les informations concernant les ressources institutionnelles ne sont pas exhaustives. Seules les prévisions de recettes inscrites aux budgets primitifs sont mentionnées dans les ROB. À l'exception du ROB 2023 qui reprend toutes les subventions reçues en 2022, les subventions perçues au titre de projets artistiques spécifiques ne sont pas indiquées dans leur intégralité, minorant ainsi le montant des subventions réellement perçues. Ainsi, le ROB 2024 mentionne que l'ESAA a bénéficié de subventions sur projets en 2023, sans en préciser le montant. Les subventions de 2023 apparaissent uniquement au titre du budget primitif à hauteur de 1 686 912 €, alors que le montant perçu s'élève à 1 846 324 €.

Enfin, il est difficile, à la seule lecture des ROB, de comprendre l'évolution des effectifs (quand ils sont mentionnés) d'une année sur l'autre, et donc son impact sur la masse salariale. Ainsi, l'effectif au titre de l'année 2023 passe de 31 à 32 personnels entre le ROB de 2023 et celui de 2024, sans explication particulière. Quant au tableau des effectifs de 2019 inséré dans le ROB 2020, il ne correspond pas au tableau des effectifs 2019 voté par la délibération du 6 septembre 2019.

Tout en relevant la volonté de l'établissement de présenter un ROB de qualité, la chambre invite l'établissement à le fiabiliser et à l'enrichir, afin de soumettre au conseil d'administration un rapport exhaustif mentionnant la totalité des ressources institutionnelles perçues et permettant un suivi facilité de l'évolution des effectifs.

3.1.2 Des annexes aux budgets et aux comptes administratifs lacunaires

En vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, les états annexés au budget et au compte administratif doivent être complétés et conformes aux maquettes budgétaires prévues par les instructions budgétaires et comptables M14 et M57. En l'espèce, les annexes des budgets et des comptes administratifs sont rarement complétées, privant le conseil d'administration d'informations importantes lors de l'adoption du budget primitif et du vote du compte administratif.

Seule l'annexe qui a pour objet de préciser les procédures d'amortissement utilisées, les catégories de biens amortis, la durée des amortissements et les délibérations relatives aux amortissements de certains biens, est systématiquement renseignée.

Les états annexes qui permettent de suivre l'évolution du patrimoine de l'établissement (entrées, sorties, cessions) sont quant à eux inégalement complétés. Si l'annexe qui retrace l'état des entrées d'immobilisations est complétée chaque année, l'annexe qui retrace les sorties d'immobilisations n'est renseignée que dans le compte administratif 2021. Dès lors, l'absence de complétude des annexes des comptes administratifs successifs ne permet pas de donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de l'école.

Enfin, l'état relatif à l'état du personnel présente les emplois budgétaires ouverts ainsi que les emplois pourvus, comporte certaines années des informations incohérentes. Les emplois pourvus dans les budget primitifs 2021 à 2023 sont ainsi supérieurs aux emplois budgétaires ouverts. Dans les comptes administratifs des incohérences existent également. Les effectifs mentionnés dans les comptes administratifs 2019 et 2020 ne correspondent pas à ceux figurant dans les tableaux des effectifs de ces même années. Cette absence d'informations fiables contraint les membres du conseil d'administration à se reporter aux délibérations prises en matière de créations d'emploi et d'effectifs durant l'année écoulée afin d'être en capacité d'analyser correctement leur évolution.

Recommandation n° 3. : Compléter les annexes du budget et du compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

3.2 Le patrimoine immobilier et la tenue des amortissements à fiabiliser

3.2.1 Le patrimoine immobilier doit faire l'objet d'une fiabilisation juridique et comptable

Des bâtiments, sont valorisés au bilan de l'ESAA, au compte 21318 « autres bâtiments publics », à hauteur de 1 561 427,08 €.

Aucun document n'a pu être communiqué par l'école ou par le comptable public pour expliquer cette imputation et cette valorisation. Un doute subsiste par conséquent sur la nature de ces écritures, qui pourraient concerner, soit les bâtiments actuels des sites de Baigne-Pieds et de Champfleury, soit les anciens locaux du centre-ville. En tout état de cause, l'ESAA n'est pas propriétaire des bâtiments actuels et leur occupation présente une fragilité juridique.

En début d'année 2024, la commune d'Avignon²⁹ est devenue propriétaire pour un euro symbolique des parcelles du site de Baigne-Pieds. Toutefois, aucune convention de mise à disposition n'est actuellement signée avec l'école. Il en est de même pour le site de Champfleury, qui appartient à la commune d'Avignon et pour lequel il n'existe pas davantage de convention de mise à disposition. L'ESAA est donc occupante sans droit ni titre des locaux mis à sa disposition.

La chambre recommande dès lors à l'établissement de se rapprocher de la commune d'Avignon afin de signer des conventions garantissant à l'école une occupation légale des locaux. Il s'agira par la suite de procéder à l'enregistrement des écritures comptables requises.

Recommandation n° 4. : Adopter dans les plus brefs délais les conventions de mise à disposition des locaux occupés par l'école puis procéder à l'enregistrement des écritures comptables afférentes.

²⁹ Selon ses déclarations et celles, concordantes, du syndicat mixte Sainte-Marthe, ancien propriétaire.

3.2.2 La tenue de l'inventaire comptable et des dotations aux amortissements doit être fiabilisée

L'inventaire du patrimoine mobilier doit être fiabilisé. Si les entrées de biens immobilisés figurent dans l'inventaire physique de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public, les sorties ne sont enregistrées que dans l'inventaire de l'ordonnateur mais pas dans celui du comptable. Ainsi, tous les biens figurant sur l'annexe « état des sorties des biens d'immobilisations » du compte administratif 2021 figurent toujours dans l'état de l'actif 2022.

Cette discordance résulte d'une absence de maîtrise des écritures et opérations liées à la réforme d'un bien. Les règles en la matière sont rappelées dans l'instruction budgétaire et comptable M57.

Par ailleurs, un certain nombre de biens entrés dans le patrimoine de l'école en 2012 et amortis aujourd'hui en totalité figurent toujours dans l'état de l'actif 2022. Un travail de recensement des biens frappés d'obsolescence doit être entrepris, afin de procéder le cas échéant à leur sortie d'inventaire. À cet égard, le conseil d'administration a adopté une délibération relative à la sortie des biens de l'actif le 17 mai 2024, qui témoigne d'un travail engagé sur ce point à la suite du contrôle de la chambre.

Le principe de prudence oblige les collectivités territoriales et établissements publics à anticiper la perte de valeur de certains biens. L'amortissement permet de prendre en compte, au travers d'une dotation qui constitue une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement, la dépréciation d'un bien au prorata de la durée prévisible d'utilisation de ceux-ci. Elle permet de constater, chaque année, le montant de la dépréciation d'un bien et de dégager des ressources destinées à le renouveler.

L'état de l'actif 2022 fait apparaître un nombre important de biens pour lesquels les amortissements ne sont pas correctement suivis.

Un plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme. Or, beaucoup de biens restent à amortir alors qu'ils devraient être amortis en totalité depuis sept ans pour les plus anciens. Cette absence de rigueur dans le suivi ne permet donc pas à l'établissement de procéder à une prévision de crédits budgétaires concernant les dotations aux amortissements suffisamment fiable.

À l'exception de l'exercice 2023, les dotations aux amortissements ne font pas l'objet d'une comptabilisation exhaustive chaque année. L'analyse des comptes administratifs et des comptes de gestion sur la période examinée permet en effet de constater qu'aucun amortissement n'a été enregistré en 2016, 2017 et 2021. Le rapport d'orientation budgétaire 2017 indiquait que les dotations aux amortissements, sous estimées en 2016, feraient l'objet d'un rattrapage en 2017. Or, le rapport 2019 indique que les dotations aux amortissements n'ont pas été réalisées en 2017 et ont été rattrapées en 2018. De même, les crédits ouverts en 2021 au titre des dotations aux amortissements n'étant pas suffisants pour passer la totalité des opérations, un rattrapage a été effectué l'année suivante.

Recommandation n° 5. : Comptabiliser les dotations aux amortissements conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 6. : Appliquer la procédure de mise à la réforme d'un bien et en informer le comptable public pour la mise à jour de l'état de l'actif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de satisfaire aux exigences de fiabilité et sincérité des comptes publics, l'établissement doit veiller à renseigner les états annexés au budget et au compte administratif avec davantage de rigueur, afin de se conformer à la réglementation en vigueur en la matière.

L'état de son patrimoine et le suivi des amortissements doivent également être fiabilisés.

Enfin, l'information financière peut encore être améliorée, s'agissant notamment de l'information relative aux emplois et aux effectifs.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le modèle financier de l'école est contraint et sans véritable marge de manœuvre.

4.1 Évolution des produits et des charges de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits et les charges de gestion. Il permet de caractériser le fonctionnement courant de l'établissement.

Le faible niveau de l'EBF illustre les fortes contraintes qui pèsent sur le budget de l'ESAA. L'excédent moyen est seulement de 108 000 €. L'année 2021 est marquée par un déficit brut de fonctionnement du fait de charges à caractère général non contenues. En 2022, l'EBF a progressé tout en ne représentant que 6,3 % des produits de gestion.

Tableau n° 2 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources fiscales propres (Taxe d'apprentissage)</i>	1 080	1 396	562	2 229	454	1 561	1 036
<i>+ Ressources d'exploitation (frais d'inscription, ateliers libres)</i>	20 760	21 334	53 416	101 061	43 100	76 184	58 564
Dont débet				32 450			
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 783 369	1 775 090	1 758 574	1 734 412	1 724 536	1 707 772	1 864 803
Dont commune	1 548 912	1 548 912	1 548 912	1 498 912	1 498 912	1 498 912	1 498 912
Dont DRAC	208 300	208 300	208 300	217 800	221 400	204 300	329 620
= Produits de gestion (A)	1 805 209	1 797 821	1 812 553	1 837 701	1 768 089	1 785 517	1 924 404
<i>Charges à caractère général</i>	209 265	242 338	317 943	373 052	289 389	364 976	338 011
<i>+ Charges de personnel</i>	1 500 703	1 246 657	1 283 586	1 376 774	1 463 575	1 482 641	1 461 664
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	0	0	0	0	0	0	3 000
<i>+ Autres charges de gestion</i>	1 023	9 730	790	3 263	6 823	100	103
= Charges de gestion (B)	1 710 991	1 498 724	1 602 320	1 753 090	1 759 787	1 847 717	1 802 778
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	94 218	299 097	210 233	84 612	8 303	- 62 200	121 626
<i>en % des produits de gestion</i>	5,2 %	16,6 %	11,6 %	4,6 %	0,5 %	- 3,5 %	6,3 %

Source : CRC PACA, d'après les comptes de gestion.

4.1.1 Les produits de gestion sont stables jusqu'en 2021 et connaissent une augmentation depuis 2022

Les produits de gestion sont essentiellement composés de ressources institutionnelles (96 % en moyenne), qui sont stables entre 2016 et 2021. Elle proviennent en majorité des subventions de la commune d'Avignon (85 %) et du ministère de la culture (12 %). Le centre régional des œuvres universitaires et scolaires et l'agence Erasmus + apportent des contributions marginales, allouées en fonction des projets portés par l'établissement.

La subvention du ministère de la culture (DRAC) est composée d'une part finançant le fonctionnement courant de l'établissement, et d'une part qui est fonction des projets portés par l'ESAA. En 2022, la part liée au fonctionnement a augmenté de 30 000 €, passant de 188 000 € à 218 000 € tandis que le financement lié aux projets a atteint un niveau inédit de 111 620 €. Le montant total des subventions du ministère de la culture s'est donc élevé à 329 620 €.

La subvention de la commune d'Avignon, quant à elle, a diminué de 50 000 € en 2019. Elle est restée stable depuis, à hauteur de 1 498 912 €, ce qui correspond à la couverture des charges de personnel.

Les ressources institutionnelles n'ont pas couvert les charges de gestion entre 2019 et 2021. L'augmentation de la subvention de la DRAC en 2022 a permis cette couverture. Il en est de même en 2023.

L'ESAA est autorisée par ses statuts à percevoir les produits issus de la taxe d'apprentissage³⁰. Le montant perçu reste faible (au plus 2 229 € en 2019).

Les ressources propres sont, quant à elles, composées des frais de scolarité acquittés par les étudiants et des frais d'inscription aux ateliers libres proposés à un public amateur.

Tableau n° 3 : Évolution du nombre d'étudiants et des frais de scolarité par année

<i>(montants des frais en €)</i>	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024
<i>Nombre total d'étudiants</i>	NR	74	103	106	125	120	111	124
<i>Frais d'inscription étudiant</i>	250	300	300	300	300	300	400	400
<i>Frais d'inscription étudiant boursier</i>	250	300	300	300	300	300	300	300
<i>Concours d'entrée</i>	30	30	30	30	30	30	40	40
<i>Concours équivalence</i>	30	30	30	30	30	30	40	40

Source : ROB ESAA.

Les recettes issues des frais de scolarité ont fortement évolué, en lien avec le nombre d'étudiants et le montant des frais d'inscription.

La baisse du nombre d'étudiants, dans le contexte de crise de la gouvernance, a conduit à une forte érosion de ces recettes en 2016 et 2017. Une nette augmentation de ces recettes est apparue en 2019, due en grande partie à une erreur d'imputation comptable³¹. De 2020 à 2022 les droits d'inscription ont été stables (entre 39 000 et 37 400 €). Le rapport d'orientation budgétaire 2023 les a évalués à 45 600 €, du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants.

³⁰ La taxe d'apprentissage est versée par les entreprises à un organisme collecteur, qui le répartit au bénéfice de la région, des centres de formation d'apprentis et de l'organisme de formation éligible choisi par l'entreprise, à hauteur de 23 %.

³¹ Un débit prononcé à l'encontre du régisseur, d'un montant de 32 914 € a été comptabilisé pour 12 914 € sur le compte 7062 « prestation service redevance droits culturels », et pour 20 000 € sur le compte 7067 « prestation service droits périscolaires », impactant ainsi les recettes au titre des droits d'inscription, alors qu'il aurait dû être comptabilisé sur le compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion ». En déduisant le montant de l'ordre de versement de 20 000 € imputé à tort sur les frais de scolarité, les recettes s'établissent à 32 450 €, montant proche de celui de 2018

Les recettes liées aux ateliers libres, ont subi les effets de la crise sanitaire en 2020 (1 990 € seulement). Elles ont retrouvé en 2021 un niveau équivalent à celui de 2019, autour de 34 000 €. Un recentrage des moyens sur la formation d'enseignement supérieur, a ensuite conduit à une baisse de ces recettes en 2022. L'établissement a également redéfini son offre de formation afin de recentrer l'activité des ateliers sur des missions d'éducation artistique et culturelle. Par ailleurs, l'école a entrepris d'identifier le coût de la mise en place de ces ateliers afin de maîtriser au mieux ses dépenses. Les prévisions pour 2023 étaient de 35 000 € pour ces recettes.

4.1.2 Les charges de gestion sont principalement constituées des dépenses de personnel

Les charges de personnel représentent 82 % en moyenne des charges de gestion. Elles sont stables sur la période, avec une variation annuelle moyenne de - 0,4 %, sauf en 2017 et 2018 où elles ont été inhabituellement faibles (1,25 M€).

Aucune information sur le niveau des effectifs de l'école sur cette période n'a pu être fournie.

Sur la base des rapports d'orientation budgétaire et des fichiers de paye, la chambre a constaté que le nombre d'agents a diminué en 2017 (27 agents dans le ROB 2018 et 26 sur les fichiers paye contre jusqu'à 35 par mois en 2016). En 2018, les effectifs ont ensuite peu évolué (28 selon le fichier de la paye, 30 pour le rapport d'orientation budgétaire 2019).

L'augmentation des charges de personnel en 2019 provient des recrutements d'un directeur en septembre 2018 et d'un responsable administratif et financier en septembre 2019. L'augmentation constatée en 2020 est également liée à la hausse des effectifs, qui sont passés de 27 à 29 agents. Les charges de personnel demeurent depuis lors stables et contenues.

Les charges à caractère général représentent entre 16 % et 21 % des charges de gestion. Elles ont progressé de 8,3 % en moyenne et sont étroitement liées au niveau d'activité de l'école. Ainsi, en 2018, la reprise de l'activité s'est accompagnée d'une augmentation de ces charges, tandis qu'en 2020, elles ont au contraire fortement diminué compte tenu de la pandémie.

Les honoraires versés ont été importants en 2019 (117 273 €) et en 2021 (115 801 €). Ils concernent notamment le paiement des intervenants pour les ateliers libres, des *workshops* et des cours magistraux sur des thématiques particulières. Le niveau constaté en 2019 s'explique par la stratégie du directeur alors en fonction en faveur des ateliers libres et le besoin de cours magistraux sur des pratiques particulières pour la mention « conservation-restauration ». Les honoraires payés en 2021 ont également été consacrés au financement des ateliers libres, des *workshops* et des cours de la mention « conservation-restauration », l'établissement souhaitant soutenir l'activité, au sortir de la crise sanitaire. Depuis 2021, l'établissement a augmenté le nombre d'agents de la mention « conservation-restauration », ce qui a limité le recours aux intervenants extérieurs. De fait, les honoraires ne s'élevaient en 2023 qu'à 47 619 €.

4.2 Des dépenses d'investissement marginales

Les dépenses d'investissement se limitent à l'achat de matériel soit, en cumulé sur la période, un montant total de 249 776 € (35 682 € par an en moyenne).

L'ESAA n'a reçu aucune subvention d'investissement de la part des contributeurs institutionnels sauf en 2022, pour un montant marginal. Dans son rapport d'orientation budgétaire 2023, l'établissement faisait état d'une subvention d'investissement de la DRAC non chiffrée pour 2022. Une subvention de 16 500 €, subordonnée à la présentation de factures, a finalement été accordée par la DRAC à l'école dans le cadre du renouvellement de son matériel informatique. Un seul acompte de 4 620 € a été versé au titre de l'exercice 2022, imputé à tort sur le compte des subventions de fonctionnement, faussant ainsi la lecture des ressources accordées à l'établissement.

Cette absence de subvention d'investissement, déjà soulevée par le Hcéres, fragilise la politique d'investissement de l'établissement qui a par ailleurs des besoins d'équipement pour ses espaces pédagogiques. Pour l'année scolaire 2024-2025, un réaménagement des espaces est envisagé, notamment sur le site de Baigne-pieds. L'école souhaite revégétaliser les espaces, réaménager les espaces intérieurs, installer des panneaux solaires, ainsi que trois conteneurs pour créer des ateliers techniques et artistiques.

4.3 Une nouvelle organisation financière

4.3.1 Dysfonctionnement de la régie de recettes mise en place en 2011

Une régie de recettes a été créée par délibération du conseil d'administration du 28 juin 2011. Cette régie était autorisée à encaisser les droits d'inscription des étudiants ainsi que ceux aux cours amateurs des enfants et adultes, les frais de cotisations de la sécurité sociale étudiants à reverser à l'Urssaf, les droits de photocopie, les remboursements des frais techniques de restauration d'œuvres, la taxe d'apprentissage et les droits d'entrées aux manifestations organisées par l'EPCC. Les recettes pouvaient être encaissées en numéraire, chèques bancaires ou virement contre remise à l'utilisateur d'une quittance.

À la suite de la constatation d'irrégularités dans le fonctionnement de cette régie, son fonctionnement a été suspendu le 4 mai 2017 par le comptable public. Le régisseur en fonction depuis le 28 janvier 2013 a reconnu en 2018 avoir détourné des encaissements à son bénéfice. Des fonds ont par ailleurs continué à être encaissés alors que la régie était suspendue. Le détournement a été évalué *a minima* à 32 914 € par la direction départementale des finances publiques (DDFIP) de Vaucluse, selon un rapport d'audit en date du 7 mai 2018.

Les droits d'inscription (scolarité et ateliers libres) n'étant plus encaissés directement en raison de la suspension de la régie, des titres de recettes étaient transmis au comptable public qui adressait les avis des sommes à payer aux étudiants et aux participants aux ateliers libres. Ce mode de recouvrement a entraîné une augmentation significative des impayés, privant ainsi l'école d'une part de ses ressources. En effet, malgré les diligences du comptable public pour tenter de recouvrer ces sommes, les restes à recouvrer s'élevaient à 45 953 € en 2022.

4.3.2 Une réactivation de la régie de recettes à encadrer

Par délibération du 13 octobre 2023, le conseil d'administration a alors décidé la réactivation de la régie de recettes. Un nouveau régisseur ainsi qu'un suppléant ont été nommés, après avis conforme du comptable public. La régie a été habilitée à percevoir les droits d'inscription aux concours, les droits d'inscription liés à la scolarité et les droits d'inscription aux ateliers libres.

Les dysfonctionnements de la régie de recettes ayant concouru à un détournement de fonds, sa réactivation doit être sécurisée et rigoureusement encadrée.

Les modes de règlement ont été limités au paiement par carte bancaire et par chèques. Par ailleurs, pour limiter les restes à recouvrer, l'inscription définitive est conditionnée au paiement des droits d'inscription.

La direction de l'ESAA et le comptable public, conscients des dérives passées³² et soucieux d'assurer un fonctionnement fiabilisé de la régie de recettes, ont d'ores et déjà identifié des mesures d'encadrement. Le comptable public a accompagné l'ESAA dans la réactivation de la régie, à la fois en termes de réglementation et de formation. Un guide des régies a été transmis à l'établissement ainsi que des tableaux de suivi types. De plus, des séances d'information se sont déroulées en octobre 2023 et des formations sont programmées en 2024. L'ESAA a également déployé « une feuille de route » afin d'encadrer la réactivation de la régie. Elle comprend notamment un volet sur le contrôle interne à mettre en place.

Par ailleurs, comme réclamé par la DDFIP de Vaucluse dans son audit du 7 mai 2018, l'ESAA s'est dotée d'un logiciel de gestion de la scolarité qui permettra en 2024, selon l'établissement, l'inscription des étudiants et le paiement à la fois des frais de scolarité et des ateliers libres en ligne. Ce logiciel permettra de remplacer le suivi réalisé jusqu'alors dans un tableur et garantira un suivi fiabilisé des inscriptions des étudiants.

Enfin, la souscription à l'offre Paybox permettra le paiement des frais par les candidats au concours d'entrée directement à distance sur Parcoursup, ce qui devrait nettement améliorer le recouvrement des frais d'inscription. Dans cette optique et afin de formaliser le processus, l'établissement a adopté, par une délibération du 17 mai 2024, un règlement portant sur le paiement des droits d'inscription.

Au-delà de ces mesures, il apparaît indispensable qu'un dispositif de contrôle interne soit déployé au sein de la régie de recettes. Un tel dispositif se caractérise par l'élaboration par l'ordonnateur d'une cartographie des risques et de fiches de procédure, ainsi que par la réalisation de contrôles de supervision périodiques formalisés et archivés. Par ailleurs, l'obligation de tenir une comptabilité en partie double conformément à l'instruction codificatrice relative aux régies des collectivités territoriales du 21 avril 2006 doit impérativement être respectée. La tenue de la comptabilité, idéalement assurée par un logiciel comptable dédié, devra en tout état de cause assurer la traçabilité des opérations et leur archivage.

³² Absence de supervision et de contrôles, insuffisance des outils de suivi des étudiants, absence de fiche de procédure, tels que relevés par l'audit de la DDFIP notamment.

Recommandation n° 7. : Tenir la comptabilité de la régie des recettes en partie double conformément à l'instruction codificatrice relative aux régies des collectivités territoriales du 21 avril 2006.

Il appartient au régisseur, agent de l'établissement, de s'assurer du correct enregistrement des écritures comptables et de procéder à l'arrêté journalier du journal grand livre. Il doit opérer le rapprochement des comptes d'opérations avec les pièces justificatives du jour. Par ailleurs, les éventuelles écritures correctives doivent être traçables. Le régisseur procédera chaque mois, avant la transmission des fonds encaissés au comptable public, à un rapprochement pour les différents modes d'encaissement entre sa comptabilité et le compte de dépôts de fonds au Trésor.

Pour sa part l'ordonnateur doit s'attacher à mettre en place un dispositif de contrôle interne. En particulier, il doit effectuer des contrôles sur pièces et sur place, s'assurer que le régisseur intervient seulement pour les opérations prévues dans l'acte constitutif de la régie et vérifier que les modalités de fonctionnement sont respectées. Dans le cadre de ses contrôles, il doit demander au régisseur de lui communiquer les registres comptables afin de s'assurer de l'encaissement normal des produits. Les contrôles effectués sur place doivent être formalisés par un procès-verbal et archivés. La vérification portera sur la tenue de la comptabilité, la justification des soldes des comptes, le classement des pièces justificatives, ainsi que leur régularité, et le respect de la périodicité des versements.

Recommandation n° 8. : Mettre en place des contrôles afin de couvrir les risques liés à la régie de recettes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le modèle financier de l'établissement apparaît contraint. L'année 2021, en particulier, a été marquée par un niveau de charges élevées.

L'établissement doit poursuivre ses efforts de maîtrise de la masse salariale et de ses charges à caractère général.

Le fonctionnement de la régie de recettes, réactivée en 2023 après une suspension par le comptable public en 2017 à la suite de graves dysfonctionnements, doit être strictement encadré. La chambre engage l'établissement à effectuer un suivi rigoureux de la comptabilité de sa régie, conformément à la réglementation en vigueur, et à mettre en place un dispositif de contrôle interne.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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