



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE MONTPELLIER (Hérault)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ	12
1.1. L'organisation des missions	12
1.1.1. Une refonte organisationnelle laborieuse.....	12
1.1.2. Une organisation complexe en cours de restructuration	13
1.1.3. Une mutualisation relancée à évaluer	14
1.1.4. Une démarche de contrôle interne récemment harmonisée	17
1.2. Une organisation du service gestionnaire des moyens humains à repenser	18
1.2.1. Les difficultés de fonctionnement du pôle ressources humaines	18
1.2.2. Un pôle RH qui doit structurer son action	19
1.2.3. Des données RH non fiabilisées	20
1.3. Un comité technique largement consulté.....	22
2. L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS	24
2.1. Une hausse des charges de personnel ciblée dans le temps	24
2.1.1. Des charges de personnel en progression	24
2.1.2. Des hausses ciblées de rémunération	26
2.2. L'évolution des effectifs	27
2.2.1. La procédure de création des emplois budgétaires	27
2.2.2. Des effectifs en hausse à périmètre constant	28
2.2.3. La structuration des effectifs.....	33
3. LES RECRUTEMENTS ET LA CARRIÈRE	37
3.1. Les procédures de recrutement	37
3.1.1. Une application insuffisamment rigoureuse de la procédure de recrutement	37
3.1.2. Les vacations expertises : des recrutements à l'objet atypique.....	42
3.2. De nombreux agents sans affectation	43
3.3. La gestion de carrière.....	45
3.3.1. Le cumul d'activités.....	45
3.3.2. La position statutaire des agents	46
4. LE TEMPS DE TRAVAIL.....	47
4.1. Le temps de travail : un régime favorable hérité du passé	47
4.1.1. Un régime dérogatoire	47
4.1.2. Le surcoût du régime dérogatoire sur la période	48
4.1.3. La difficile réforme du temps de travail	49
4.1.4. Une multiplicité de cycles de travail, source de complexité.....	51
4.2. Un régime d'autorisations d'absence pour événements familiaux dépourvu de base légale.....	52
4.3. Le compte épargne temps : un dispositif conforme à la réglementation, un suivi perfectible	53
4.4. L'absentéisme	54

4.4.1.	Un niveau d'absentéisme élevé.....	54
4.4.2.	Un coût de l'absentéisme pesant sur le budget communal	56
4.4.3.	Une politique de prévention insuffisante	57
4.5.	Des absences induites par la crise sanitaire	58
4.5.1.	La gestion des absences contraintes en période de crise.....	58
4.5.2.	Les personnes vulnérables	59
5.	LE TÉLÉTRAVAIL	61
5.1.	Les grandes étapes de la mise en œuvre : du travail collaboratif à distance au télétravail	61
5.2.	Caractéristiques du télétravail dans la collectivité.....	61
5.2.1.	Les enseignements du dispositif de travail à distance contraint	62
5.2.2.	L'impact du télétravail contraint sur les fonctions supports.....	62
5.3.	Les enjeux de la mise en place du télétravail	63
5.3.1.	Les coûts induits par la mise en place du télétravail.....	63
5.3.2.	Les gains générés par le télétravail	63
5.3.3.	L'impact du télétravail sur les agents et le suivi réalisé par la collectivité..	63
6.	LA RÉMUNÉRATION	64
6.1.	La prime de fin d'année : un complément indemnitaire irrégulier	64
6.2.	Le Rifseep : un dispositif à parfaire.....	65
6.2.1.	Une mise en œuvre partielle du Rifseep jusqu'en 2022	65
6.2.2.	Des critères de modulation jusqu'ici restrictifs et insuffisamment objectivés	66
6.2.3.	Le maintien d'indemnités incompatibles avec le Rifseep.....	67
6.3.	Des compléments indemnitaires non qualifiés	68
6.3.1.	Les compléments indemnitaires non identifiés dans le système de paye	68
6.3.2.	Le cas des chauffeurs du cabinet	68
6.4.	Une nouvelle bonification indiciaire perçue par un tiers des agents	69
6.5.	Les heures supplémentaires, un dispositif insuffisamment contrôlé	69
6.5.1.	Un large recours aux heures supplémentaires faiblement contrôlé	70
6.5.2.	Une organisation du travail génératrice d'heures supplémentaires	71
6.6.	Un périmètre d'octroi des astreintes à définir.....	72
6.7.	Une prime d'intéressement collectif imprécise	74
7.	LE CABINET	75
7.1.	Une organisation porteuse de risques	75
7.1.1.	Un cabinet organisé comme un service administratif.....	75
7.1.2.	L'abandon du cabinet mutualisé avec la métropole.....	77
7.1.3.	Les modalités de fixation de la rémunération du directeur de cabinet	78
7.1.4.	Des contrats de collaborateur de cabinet présentant des difficultés	79
7.2.	Des missions dont la nature, politique ou administrative, apparaît floue.....	79
7.2.1.	Les conséquences de l'organisation du cabinet	79
7.2.2.	Des coordinateurs de territoire dont les missions se rapprochent de celles des collaborateurs de cabinet.....	80
7.2.3.	Une direction bicéphale des relations internationales dont le positionnement doit être clarifiée	81
7.2.4.	Une direction tricéphale des services du protocole aux missions élargies ..	81

7.2.5. Le service de la communication	82
ANNEXES.....	84
GLOSSAIRE.....	90
Réponses aux observations définitives.....	91

SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion des ressources humaines de la ville de Montpellier à partir de l'exercice 2015. Associée à la métropole et au CCAS, la ville est, après le centre hospitalier de Montpellier, le deuxième employeur local. Comptant 3 710 agents en 2020, la masse salariale de la ville atteint plus de 172 M€ et mobilise plus de 77 % de ses ressources fiscales propres.

Une organisation des services à finaliser

Les 3 710 agents de la ville sont répartis au sein d'un schéma d'organisation partiellement mutualisé avec la métropole regroupant près de 7 000 agents. Malgré un contexte de réduction des compétences communales, des choix d'externalisation de services et les tentatives de déploiement d'une organisation mutualisée, les charges de personnel ont augmenté de 18 M€ sur la période 2015-2021. Ces hausses sont portées par le recrutement de contractuels, qui ont pour objet de remédier aux difficultés nées de la gestion du temps de travail, et une croissance du régime indemnitaire.

La recherche d'une organisation efficiente des équipes s'est heurtée depuis 2016, année de mise en place d'un organigramme dit mutualisé, à plusieurs écueils. La mutualisation avec la métropole a connu un essoufflement dès 2018 avant même d'être aboutie. Elle s'est en réalité souvent limitée à la juxtaposition de services aux missions proches mais travaillant en silo sous l'autorité d'une direction mutualisée. La volonté affichée par le nouvel ordonnateur de revoir l'organisation de ses services a aujourd'hui quasiment trouvé son point d'aboutissement, la crise sanitaire ayant retardé son déploiement. L'échec de la mutualisation des services informatiques, repoussée depuis plus de cinq années, illustre les tensions internes auxquelles se sont heurtées les tentatives de rationalisation des services jusqu'en 2022.

Confronté à la faiblesse de ses outils de gestion et de pilotage, ainsi qu'à des données insuffisamment fiabilisées, le pôle RH ne se positionne pas comme un véritable service ressource à même de développer une politique prospective sur laquelle l'ordonnateur pourrait utilement s'appuyer. En raison d'outils peu fiables sur des données essentielles comme les effectifs réels, et de l'absence de documents administratifs personnels complets et actualisés, la collectivité peine à maîtriser certaines problématiques importantes, tel l'absentéisme.

Un cabinet au périmètre historiquement étendu

Les services du cabinet regroupent 220 agents dont 14 collaborateurs de cabinet (ville et métropole). L'action de ce service excède les missions traditionnellement dévolues au cabinet d'une collectivité. L'extension historique du rôle du cabinet pose la problématique de la régularité des délégations de signatures accordées à un collaborateur de cabinet pour administrer des services administratifs, engager des dépenses au titre des services administratifs, noter et recruter des agents publics. Le rattachement de services administratifs au sein du cabinet crée une confusion entre les missions administratives qui doivent relever hiérarchiquement du directeur général des services et les missions des collaborateurs de cabinet dont l'objet est de servir l'exécutif dans son action politique.

Une hausse des charges de personnel liée à certaines insuffisances de gestion

Les charges de personnel de la collectivité s'élèvent à 180 M€ en 2021. Avec une hausse de 11,8 M€ sur les seules années 2020/2021, ce poste de dépenses se caractérise par une maîtrise insuffisante.

À périmètre constant, le nombre d'agents réels augmente sur la période passant de 3 510 en 2015 contre 3 710 en 2020. La collectivité a surcompensé les départs à la retraite en privilégiant le recours aux contractuels non permanents pour faire face à des difficultés structurelles de gestion du temps de travail et de carrière. Ces recrutements s'opèrent alors que le conseil municipal, voire l'ordonnateur ne disposaient pas avant 2022 de documents synthétiques récapitulant les emplois à pourvoir et les emplois pourvus.

Anticiper et maîtriser les principales problématiques auxquelles la collectivité est confrontée, tel l'absentéisme, la gestion des parcours de carrière, la sécurité et la diversité des recrutements constitue un véritable défi.

Des procédures de recrutement ne garantissant pas suffisamment l'égal accès aux emplois publics

Les procédures de recrutement au sein de la commune de Montpellier, qui parfois s'affranchissent des dispositions réglementaires et des règles internes formalisée par la collectivité, présentent des garanties insuffisantes en matière d'égal accès aux emplois publics. Le recours aux contractuels sur emploi permanent, bien que largement pratiqué, est rarement justifié par l'impossibilité de la collectivité à recruter un agent titulaire. Se faisant, la collectivité se prive de l'apport d'agents titulaires expérimentés en provenance d'autres collectivités pouvant enrichir les savoirs faire de ses équipes. De même, favorisant peu la mobilité interne et ayant insuffisamment développé une politique de gestion variée des parcours professionnels, elle a au fil des années exclu un nombre croissant d'agents, qu'elle peine d'ailleurs à recenser, de l'emploi.

Un temps de travail altéré notamment par un absentéisme multiforme

Au cours de la période sous revue, la présence réelle des agents au travail est altérée par différents facteurs. Ainsi, la durée du temps de travail, la multiplicité des cycles, l'absence de système de pointage généralisé, un niveau élevé d'absentéisme associé à l'absence d'affectation d'un nombre significatif d'agents ont pour effet de diminuer la disponibilité réelle des effectifs, et partant leur mobilisation au service des usagers. Au-delà du coût de cette situation pour la collectivité, qui peut être évalué à 37 M€ par an, le temps de travail non effectué a aussi des conséquences sur le niveau de service rendu à l'utilisateur et les conditions de travail des agents.

Des agents sans affectation dont la situation appelle un plan d'actions adapté

La collectivité a, fin 2021, identifié au sein de ses effectifs mutualisés 297 agents sans affectation. Ces personnels, qui représentent 8 % des effectifs en équivalent temps plein, selon cette première évaluation perçoivent généralement tant leur traitement brut que leur régime indemnitaire. Résultat de choix de gestion passés ayant conduit à recruter localement des agents

peu qualifiés pour assurer des missions d'exécution avec peu de perspectives d'évolution, cette situation soulève plusieurs difficultés tant pour les agents concernés qu'au plan financier.

Le coût annuel de ces agents non affectés pour la collectivité peut être, au minimum, évalué à 10 813 176 €. En proportion, cette charge équivaut à 2,7 points des ressources fiscales issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sans nier les difficultés induites par l'existence de ces situations individuelles non résolues au fil des années, la chambre recommande à la collectivité la mise en œuvre d'un plan d'actions adapté.

Un régime indemnitaire à sécuriser

En hausse sur la période, le régime indemnitaire des agents de la collectivité repose sur un dispositif historique partiellement irrégulier et insuffisamment précis. Il en va ainsi des compléments indemnitaires accordés aux chauffeurs sans base légale, des astreintes octroyées en dehors des cas définis par la loi ou encore de la nouvelle bonification indiciaire perçue par un tiers des agents sans formalisme en l'absence de toute révision régulière de leur affectation réelle. En l'état de cette situation, le régime indemnitaire des agents de la collectivité doit évoluer sur plusieurs points. Enfin, le nouveau support du régime indemnitaire qu'est la prime de performance collective ne respecte ni l'esprit ni la lettre du texte législatif.

Le contrôle de la chambre laisse apparaître plusieurs difficultés dans la gestion des ressources humaines héritées en majorité de situations anciennes et tenant à la faiblesse des outils de pilotage, la sécurisation des procédures de recrutement, la gestion des parcours de carrière, la maîtrise de l'absentéisme, l'organisation du temps de travail et la conformité des régimes indemnitaires servis. La bonne maîtrise de ces problématiques constitue un défi pour la collectivité et ses services. Actant sa volonté de porter de manière volontariste ces sujets, l'ordonnateur a engagé, depuis le contrôle de la chambre, plusieurs réformes structurantes. Certaines sont d'ores et déjà en voie de finalisation notamment en matière de temps de travail, de rémunération, et d'organisation des services ; d'autres appelleront des mesures complémentaires à l'avenir.

À l'issue de ses travaux, la chambre formule 21 recommandations.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Sur l'organisation des services.

1. Finaliser la nouvelle organisation des services de la collectivité et la retracer dans un document actualisé. *Mise en œuvre en cours.*
2. Arrêter un schéma de mutualisation actualisé entre les services de la ville et ceux de la métropole. *Refus de mise en œuvre.*
3. Adopter une approche unifiée du contrôle de gestion reposant sur la formalisation d'objectifs et d'indicateurs de performance applicables aux services de la ville et aux organismes rattachés. *Totalement mise en œuvre.*
4. Développer des outils de gestion et de pilotage des ressources humaines fiabilisés constituant des appuis pour l'organe décisionnel. *Mise en œuvre en cours.*
5. Réorganiser la fonction ressources humaines afin d'assurer la prise en charge des différents enjeux des ressources humaines et la maîtrise des risques associés. *Mise en œuvre en cours.*

Sur le recrutement.

6. Adapter le volume des postes ouverts budgétairement aux besoins réels de la collectivité. *Non mise en œuvre.*
7. Mettre en œuvre les dispositifs de prévention de conflits d'intérêts, notamment en saisissant l'instance collégiale de déontologie de la collectivité afin de maîtriser les risques identifiés. *Non mise en œuvre.*
8. Veiller au respect des dispositions relatives au cumul d'activités telles que prévues à l'article 25 septies II-1° de la loi du 13 juillet 1983 et dans le décret du 30 janvier 2020. *Non mise en œuvre.*
9. Renforcer le dispositif d'accompagnement des agents sans affectation de la collectivité en envisageant soit un retour à l'emploi, soit en régularisant leur position statutaire. *Mise en œuvre en cours.*

Sur le temps de travail.

10. Acheter la réforme du temps de travail en homogénéisant les cycles de travail. *Mise en œuvre incomplète.*
11. Élaborer, sans délai, une politique de prévention de l'absentéisme et déployer un plan d'actions associé. *Mise en œuvre en cours.*
12. Réévaluer, en concertation avec la médecine du travail, les possibilités de mise en place de mesures de protection renforcées pour les agents dits vulnérables. *Totalement mise en œuvre.*

Sur les rémunérations.

13. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année de manière autonome. *Totalement mise en œuvre.*

14. Étendre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) à l'ensemble des agents pour lequel ce régime est applicable. *Totalement mise en œuvre.*

15. Instaurer le complément indemnitaire annuel (CIA), seconde part obligatoire du Rifseep, conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. *Totalement mise en œuvre.*

16. Redéfinir les critères d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) de manière à les objectiver conformément aux modalités définies par les dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. *Totalement mise en œuvre.*

17. Régulariser les modalités de versement des compléments indemnitaires au bénéfice des chauffeurs. *Refus de mise en œuvre.*

18. Adopter une délibération définissant de manière limitative les emplois et les circonstances dans lesquelles le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires est autorisé. *Non mise en œuvre.*

19. Mettre en œuvre au sein des services de ressources humaines des contrôles réguliers de la réalisation effective des heures supplémentaires. *Non mise en œuvre.*

20. Adopter une délibération fixant le cadre des emplois et les services pouvant régulièrement être soumis à des astreintes au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre.*

21. Assortir le versement de la prime d'intéressement collectif à la fixation d'objectifs collectifs de performance mesurables. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montpellier a été ouvert le 15 juin 2021 par lettre du président de section adressée à M. Michaël Delafosse, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 15 juin 2021 à M. Philippe Saurel, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 4 et 7 mars 2022.

Lors de ses séances des 9 et 10 mars 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Michaël Delafosse. M. Philippe Saurel, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans ses séances des 4 et 19 janvier 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Centre d'une métropole et d'un pôle d'équilibre de la région Occitanie, Montpellier est en termes de population la septième commune de France et la troisième ville française de l'axe méditerranéen. Elle compte 295 542 habitants en 2019¹, sa population ayant augmenté de 8,62 % par rapport à 2013. Cette hausse démographique est ininterrompue depuis 1945. La commune affiche en 2019 un taux de chômage de 20,7 %. Ce taux élevé trouve son origine dans la forte augmentation de la population en âge de travailler (les nouveaux arrivants ne pouvant s'insérer sur le marché du travail malgré une bonne dynamique de l'emploi), et dans la forte proportion de population qui vit dans les quartiers prioritaires, particulièrement touchée par le chômage.

Ces données socio-économiques confèrent toute leur importance au dimensionnement, à l'accès ou encore à la qualité des services publics offerts aux montpelliérains. Chargés de l'intégralité de ces services ou simples contributeurs selon les cas, les agents de la ville en demeurent les acteurs incontournables. Dans une collectivité où les taux d'imposition sont élevés², le présent rapport s'attache à analyser les moyens en ressources humaines et les conditions de leur déploiement au service de l'utilisateur.

Depuis le 4 juillet 2020, la ville a élu un nouvel ordonnateur, Michaël Delafosse, ce dernier a succédé à Philippe Saurel, maire de la collectivité depuis avril 2014.

1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ

1.1. L'organisation des missions

1.1.1. Une refonte organisationnelle laborieuse

Entre 2014 et 2021, huit organigrammes se sont succédé pour structurer l'organisation des services de la commune de Montpellier.

Les premiers organigrammes de 2014 et 2015 retenaient une organisation classique, articulée autour de cinq ou six directions rattachées pour les fonctions support au directeur général des services (DGS) et pour les missions au directeur général délégué. À compter de juin 2016, soit 18 mois après la création de la métropole de Montpellier, une organisation dite rassemblée est proposée, intégrant les services communaux et métropolitains ainsi que les entités mutualisées. Dès avril 2017, puis à nouveau à trois reprises, en février 2018, décembre 2019, et février 2020, cette organisation a évolué.

Cette succession de changements traduit la difficulté de la collectivité à trouver une organisation interne pérenne alors que l'extension du périmètre de la mutualisation des directions, souhaitée par l'ordonnateur, ne s'installe que très progressivement. Seuls deux pôles sont totalement mutualisés : le pôle ressources humaines et relations sociales et le pôle développement et aménagement durable du territoire. Pour les autres services, seules les équipes dirigeantes sont partiellement mutualisées.

Au printemps 2021, le nouvel ordonnateur a proposé un organigramme dit « en collier de perles » reposant sur une répartition des missions autour de trois pôles et trois directeurs généraux délégués. La liste des pôles a été présentée le 13 décembre 2021 au comité technique ainsi qu'aux

¹ Source Insee, dossier complet Montpellier.

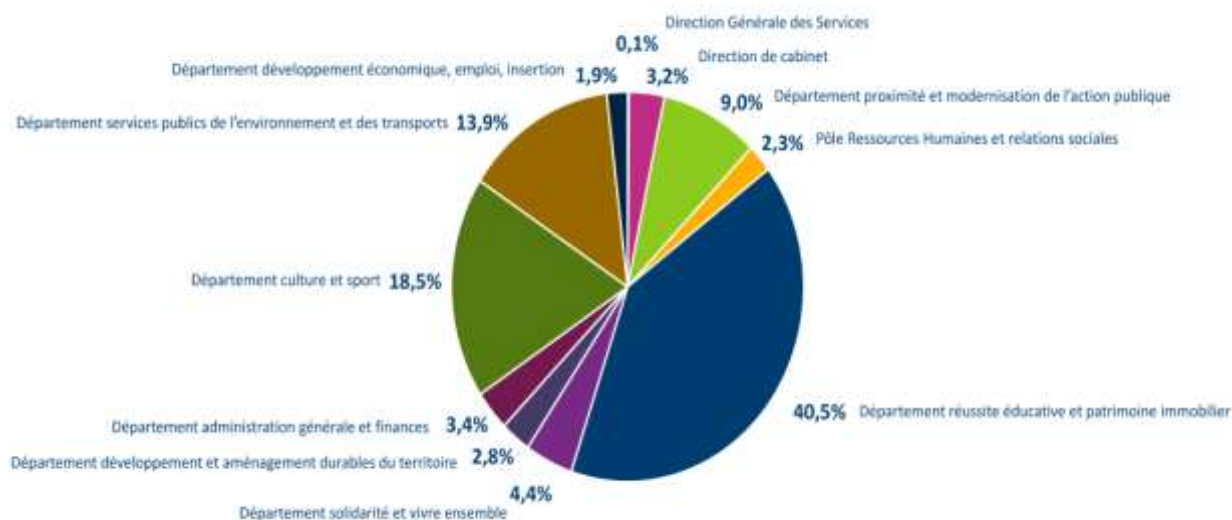
² Selon le précédent rapport de la chambre du 22 septembre 2021.

directeurs désignés, les organigrammes structurés ont été finalement adoptés en grande partie fin 2022 et seront finalisés début 2023. Dans un contexte, certes rendu plus difficile du fait de la crise sanitaire, l'importante mais nécessaire réorganisation des services a requis plus de deux ans de réflexions et échanges.

1.1.2. Une organisation complexe en cours de restructuration

Jusqu'à fin 2021, les organigrammes mutualisés successifs étaient structurés autour de quatre pôles, 45 directions, huit départements, 11 missions et sept entités « autres » au sein desquels se répartissaient les compétences de la collectivité sans véritable cohérence quant à leur rattachement³. En termes de périmètre de compétences et d'effectifs, le poids de chaque département ou pôle directement rattaché au DGS était variable allant de 2 279 agents pour l'éducation à 130 agents pour les ressources humaines⁴.

graphique 1 : poids relatif des services



Source : d'après la synthèse de l'analyse stratégique et préconisations pour la mise en place d'une organisation rassemblée de la ville et de la métropole de Montpellier, 8 décembre 2020

La cohérence du périmètre d'intervention de certains départements apparaissait perfectible. À titre d'exemple, le département « proximité et modernisation de la vie publique » regroupait la direction de la sécurité, la relation au public mais aussi les services informatiques et des études. Il n'intègre ni les services d'accueil ni la direction proximité et citoyenneté. À l'inverse, certaines missions apparaissaient éclatées au sein de différents départements. En l'absence de service centralisant les sujets de patrimoine immobilier, la maintenance des bâtiments était ainsi répartie entre six directions relevant elles-mêmes de trois départements. La gestion des salles communales était assurée par des agents affectés entre de multiples directions ou services (protocole, relations internationales...).

Cette situation ne facilitait pas la bonne compréhension du périmètre des missions dévolues aux différents services ainsi que les conditions d'accès aux services pour les usagers et les collectivités membres. Conçu de manière transitoire pour installer la mutualisation, cet

³ Certaines directions dépendaient d'autres (la direction des affaires juridiques et celle de la commande publique), plusieurs missions pouvaient être rattachées au DGS (la mission « Grand cœur »), d'autres à des départements (mission « cité intelligente »), certains pôles relevaient du DGS quand d'autres étaient inclus au sein de départements (pôle ressources humaines et relations sociales, et pôle système d'information et numérique).

⁴ Chiffres issus des différents organigrammes.

organigramme, qui a été conservé pendant plus de cinq ans, traduit une volonté de regrouper des services et d'anciennes entités (ville, métropole) par domaine sans toutefois aboutir à une organisation unifiée.

L'architecture de l'organisation proposée par l'actuel ordonnateur semble apporter une plus grande transparence et cohérence dans la présentation des pôles sans qu'il soit, à ce stade, possible d'apprécier si les écueils relevés dans l'organisation précédente seront évités.

Après un précédent mandat centré sur la mise en œuvre d'une mutualisation pérenne, la collectivité affiche, depuis août 2020, la volonté de mettre en place une organisation plus transparente et efficace pour l'usager. Depuis lors, les désordres liés à la crise sanitaire n'ont pas permis l'installation d'une organisation pérenne, la collectivité ayant composé avec une organisation hybride tirée de l'ancien organigramme et du projet en cours d'adoption. Dans ces conditions, il apparaît important que la nouvelle organisation des services puisse prochainement être finalisée dans l'objectif recherché par la collectivité d'intégrer les mutualisations et d'assurer une plus grande transversalité entre les services.

Recommandation

1. Finaliser la nouvelle organisation des services de la collectivité et la retracer dans un document actualisé. *Mise en œuvre en cours.*

1.1.3. Une mutualisation relancée à évaluer

La mise en œuvre de services communs avec la métropole s'est faite dans le cadre fixé par la délibération n° 13755 du 14 avril 2016 qui prévoyait deux étapes : la création, dès le second trimestre 2016, d'une équipe de direction générale mutualisée, puis le « rapprochement progressif des directions opérationnelles et fonctionnelles initialement présentes dans les deux collectivités ». Cette délibération prévoyait également un agenda social de convergence au plan des ressources humaines associant les organisations syndicales, mais aussi une charte financière définissant les clés de répartition du coût des postes mutualisés et enfin des outils de mesure des impacts de la mutualisation aux fins de bilan annuel.

Ce processus progressif de mutualisation des services avec la métropole s'est essoufflé dès 2018 sans jamais totalement aboutir. Dans le dernier schéma de mutualisation présenté, l'année 2019 devait être celle de l'achèvement de la première phase de déploiement des services communs. En raison d'oppositions diverses, les mutualisations des services structurants n'ont pu être menées. Au 1^{er} janvier 2019, 554 agents étaient mutualisés au sein de services communs à la métropole et à la ville de Montpellier.

tableau 1 : les services communs au 1^{er} janvier 2019

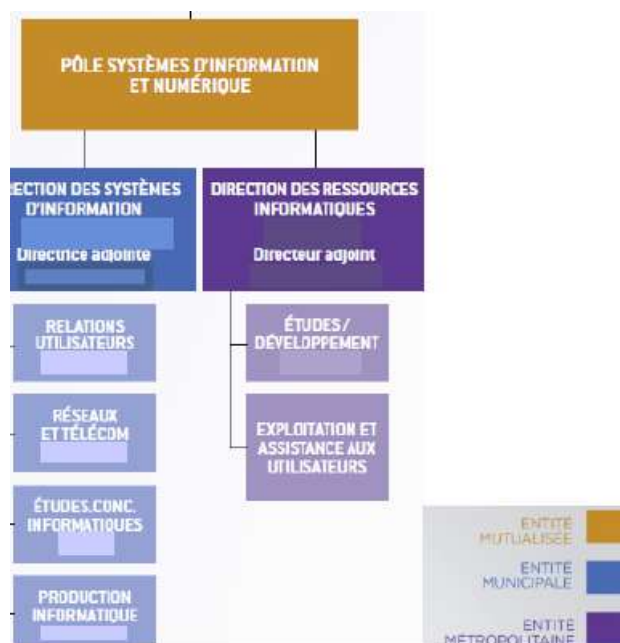
Directions	Postes Ville	Postes 3M	Services communs	Solde
Direction générale	5	6	10	-1
Direction de cabinet	7	5	10	-2
Direction du protocole (avenant)	3	2	3	-2
Direction des affaires juridiques et de la commande publique	1	1	1	-1
Direction de l'attractivité, du tourisme et des relations internationales	1	1	1	-1
Direction de la communication	26	24	49	-1
Relations presse	5	4	9	0
Ressources humaines et relations sociales	83	51	134	0
Direction du secrétariat général courrier	19	5	24	0
Département DDADT	69	96	165	0
Direction de la culture	22	12	33	-1
DOEE/DCGE	6	9	16	1
DF	26	29	54	-1
DAJCP	18	27	45	0
Total	291	272	554	-9

Source : bilan 2018 du schéma de mutualisation

Le processus de mutualisation a connu des rythmes différenciés selon les services voire des retours en arrière. Par délibération du 18 décembre 2014, le poste de directeur général et ses services ont été mutualisés, certains postes du cabinet entre avril 2015 et mars 2016, ainsi que les directeurs généraux adjoints, entre juin 2016 et mars 2017. Toutefois, certains services transversaux ont échappé à ce processus. *A contrario*, des services mutualisés en début de période ont par la suite été soumis à une opération inverse. Ainsi, depuis le 15 avril 2021, les deux collectivités ont chacune leur cabinet.

La tentative de mutualisation des directions informatiques de la métropole et de la commune de Montpellier, regroupant respectivement, sur la période, entre 27 et 28,5 ETP et entre 37 et 39 ETP n'a pu aboutir. Outre des régimes indemnitaires différenciés, des tensions personnelles ont participé au maintien des deux directions. Ce rapprochement inabouti a eu pour effet de geler le schéma directeur du système d'information métropolitain, qui, en l'absence de toute actualisation depuis 2013, n'a pas constitué le cadre structurant nécessaire aux autres réorganisations.

graphique 2 : extrait de l'organigramme pôle systèmes d'information et numérique



Source : organigramme 2020

Dans un contexte d'évolution des besoins, les outils informatiques ont constitué un appui inégal au processus de mutualisation des autres fonctions parmi lesquelles la fonction RH. Si le logiciel RH est commun, les bases de données traitées demeurent dissociées et un travail d'harmonisation et de rapprochement reste à réaliser. Certains logiciels, relatifs au recrutement ou encore à la formation, commandés en 2015, n'étaient, en 2022, toujours pas déployés. À cette situation, s'ajoute le fait que les compétences de chaque service informatique, communal et métropolitain, ne sont pas clairement partagées.

La mutualisation n'a pas non plus concerné la direction des moyens généraux, les bâtiments et la sécurité. À titre d'exemple, chaque collectivité gère l'entretien des bâtiments au sein de la direction concernée. Enfin, malgré des missions pour partie similaires, les services du protocole présentent la particularité d'être tripartites (un service mutualisé, un métropolitain et un communal).

Ainsi, après une première phase de mutualisation, la mise en place de services communs à la ville et à la métropole est demeurée inachevée voire en échec. Selon la présentation du dernier bilan du schéma de mutualisation disponible, daté de 2018, la mutualisation devait s'opérer en respectant les principes de transparence et de progressivité. Toutefois, la collectivité n'a pas affiché depuis cette date les résultats de son processus de mutualisation. Bien que facultatif⁵, le schéma de mutualisation est le seul document qui permet de dresser un état des lieux global de l'avancement de la mutualisation.

Recommandation

2. Arrêter un schéma de mutualisation actualisé entre les services de la ville et ceux de la métropole. Refus de mise en œuvre.

L'ordonnateur fait valoir que depuis 2021, le processus de mutualisation des services opérationnels a été relancé et s'est accéléré. Cette dernière est à ce jour actée pour les services

⁵ L'article 80 de la loi Engagement et proximité n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 a supprimé l'obligation d'adoption d'un rapport annuel sur le schéma de mutualisation tel qu'il était prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

informatiques et les services des moyens généraux et une extension de ces mutualisations à d'autres services est envisagée. À l'inverse pour ce qui concerne le cabinet, il justifie son choix par une logique « d'accompagnement politique [...]». Reflet de la bi-institutionnalité ».

1.1.4. Une démarche de contrôle interne récemment harmonisée

Deux directions sont susceptibles d'être chargées d'un contrôle de régularité et de performance sur les conditions d'exercice de ses compétences par la collectivité :

- la direction organisation, études, évaluation (DOEE) qui est rattachée au département proximité et modernisation de l'action publique⁶ ;
- la direction du contrôle de gestion externe (DCGE) qui, constituée en 2018, est depuis lors directement rattachée à la direction générale des services.

La DOEE investit principalement la dimension organisationnelle de sa mission en accompagnant à leur demande les directions métier, notamment pour structurer leurs services à l'occasion des mutualisations, mais aussi en réalisant des audits internes ou des gestions de projets spécifiques directement ou en assistance à maîtrise d'ouvrage. La mission de contrôle de gestion n'est, en revanche, pas investie faute de définition et de suivi d'indicateurs de gestion et de performance. Le positionnement hiérarchique de la DOEE et le retard dans la mutualisation des systèmes d'information sont deux facteurs défavorables au développement de tels indicateurs. Levier puissant d'amélioration de la gestion, la démarche de contrôle de gestion ne peut être impulsée qu'au niveau de la direction générale des services tout en s'appuyant sur des outils harmonisés.

La DCGE assume un rôle d'appui et de conseil aux directions métiers dans le suivi des organismes satellites liés à la ville en raison d'une participation (actionnariat), d'une concession (délégation de service public) ou encore d'un subventionnement (associations en premier lieu). Elle tient des tableaux de bord relatifs à la gouvernance et à la situation financière de ces organismes et réalise, à cette fin, des audits ciblés pour les associations en particulier. Elle prépare les délibérations qui s'y appliquent et suit le calendrier de production et de présentation de leurs rapports annuels. Enfin, tout comme la DOEE, la DCGE n'exerce pas de contrôle sur les directions métier chargées de définir les politiques publiques.

Une approche unifiée du contrôle de gestion doit être adoptée et reposer sur la formalisation d'objectifs et d'indicateurs de performance applicables aux services de la ville et aux organismes rattachés.

Recommandation

3. Adopter une approche unifiée du contrôle de gestion reposant sur la formalisation d'objectifs et d'indicateurs de performance applicables aux services de la ville et aux organismes rattachés. *Totalement mise en œuvre.*

En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur annonce la création en 2022 d'un service unifié de contrôle de gestion regroupant ces deux anciennes directions ainsi que le déploiement d'une nouvelle méthodologie de contrôle reposant sur la formalisation d'objectifs et d'indicateurs de performance pour chacune des compétences exercées.

⁶ Jusqu'en 2018, son intitulé comprenait encore la notion de « contrôle de gestion » et, jusqu'en 2016, elle était encore rattachée à la direction générale des services.

1.2. Une organisation du service gestionnaire des moyens humains à repenser

1.2.1. Les difficultés de fonctionnement du pôle ressources humaines

Structure mutualisée, le pôle ressources humaines est confronté à plusieurs difficultés liées à son dimensionnement, son organisation, ses moyens et ses objectifs. Elles constituent l'un des premiers freins à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et, par voie de conséquence, à celle du service rendu par les agents aux usagers.

1.2.1.1. Des difficultés organisationnelles

Depuis 2021, le pôle ressources humaines compte un effectif de 160 agents pour gérer environ 7 000 personnels, soit un ratio de 2,28 agents RH pour 100 agents de la collectivité. Marquant une inadéquation entre la charge de travail liée au traitement du flux et les effectifs consacrés au RH, le ratio n'était que de 1,9 agent RH pour 100 agents au sein de la collectivité lors de la mise en place de la mutualisation. Cette disproportion était d'autant plus préjudiciable dans une période marquée par des réorganisations successives impliquant un accompagnement RH renforcé.

Au-delà du niveau des effectifs du pôle RH, la question du partage des compétences se pose. Le service est organisé autour de cadres pivots étant souvent seuls à avoir la connaissance de leur mission. La polyvalence des cadres intermédiaires, qui n'a pas été suffisamment développée, pose des difficultés de continuité de service.

Les règles de gestion de la ville et de la métropole, qui sont encore, sur de nombreux points, différentes, accentuent la spécialisation des agents RH tout en freinant la mutualisation. Par ailleurs, la répartition des missions entre les différents services du pôle appelle une clarification, les processus doivent globalement être optimisés et simplifiés pour d'une part être mieux maîtrisés par les agents du pôle RH eux-mêmes mais aussi être mieux compris par l'ensemble des personnels de la collectivité⁷. À titre d'exemple, le schéma de saisine des différents types de congés illustre la complexité des processus d'organisation, le temps de travail implique trois directions différentes pour la seule prise en compte de l'absence.

Le pôle RH et relations sociales a accompli sa propre mutualisation en mars 2017, mais le rapprochement s'est avéré délicat du fait de pratiques différentes et d'une opposition syndicale, dans un contexte de changement de solution informatique et d'accompagnement social des autres mutualisations. À l'occasion d'une étude réalisée en 2018, il a été décidé d'ajuster l'organisation du pôle en créant une direction de la santé et de la prévention et de rattacher le dialogue social au directeur de pôle. L'organisation mutualisée du pôle RH se traduit par des ajustements réguliers. Toutefois, celui-ci n'a pas encore trouvé une organisation optimisant les flux.

La gestion RH au quotidien doit être rapprochée des directions opérationnelles sans complexifier les circuits de traitement. Pour cela, une réflexion est à conduire sur la nécessité et

⁷ Les points d'accès pour les agents de la collectivité doivent être clairement identifiés (par exemple, le circuit de la déclaration d'absence) ; la désignation du service acteur doit être faite pour chaque situation (par exemple, saisie de l'absence et de la retenue pour salaire, partage des tâches). Les gestionnaires sont spécialisés par fonction et par employeur, l'expérimentation de la gestion intégrée doit permettre de favoriser le traitement globalisé des dossiers individuels.

l'opportunité de déconcentrer l'exercice de certaines attributions de la fonction au sein des pôles nouvellement constitués.

1.2.1.2. Des outils insuffisamment adaptés

La faiblesse des logiciels RH, et plus globalement des outils de gestion, d'extraction de données et de pilotage, limite la capacité du pôle RH à disposer de données fiables. Par ailleurs, tous les domaines d'intervention du pôle ne sont pas couverts par des logiciels parmi lesquels le recrutement, la formation, les entretiens professionnels, la gestion prévisionnelle des emplois. Ce système informatique parcellaire n'est pas dimensionné pour traiter les données RH de masse d'un employeur de 7 000 agents. Enfin, certains éléments de la paie déconcentrés au niveau des directions métier, comme la validation des IHTS et des astreintes, ne sont pas assortis de contrôles suffisamment robustes de la part service centralisateur.

1.2.2. Un pôle RH qui doit structurer son action

1.2.2.1. Une nécessaire prise en compte de certains thèmes RH

Le pôle RH, qui s'est structuré au fil de l'eau pour suivre l'organisation mutualisée, se conçoit toujours comme un gestionnaire de dossiers et de situations individuelles. Sa structuration reste à parfaire afin que ce service puisse se saisir des évolutions majeures que la collectivité doit mener, telles que la réforme du temps de travail, la prise en charge de la gestion prévisionnelle des effectifs et des parcours professionnels ou encore la lutte contre l'absentéisme (cf. *infra*). L'agenda social produit pour le premier semestre 2021 recensait 80 projets dont un grand nombre reste à finaliser malgré leur caractère essentiel.

À titre d'exemple, la politique de promotion interne n'est pas associée à une détection des agents à potentiel et à une formation aux fonctions de *manager* ; la politique de reclassement des agents est inexistante ; enfin, la prévention de l'absentéisme n'est pas ou peu traité.

Le pôle RH doit pouvoir pleinement investir son rôle d'accompagnateur de la collectivité dans la mise en œuvre de sa politique RH.

1.2.2.2. Un contrôle interne non planifié

Les contrôles internes réalisés dans la sphère RH restent peu nombreux et non planifiés. Par ailleurs, les outils de pilotage à disposition de l'ordonnateur sont limités. Si les contrôles potentiels listés dans le système de paie sont nombreux, il n'est pas établi de plan de contrôle définissant des choix au regard des risques identifiés ou des priorités. Excepté le système de paie, aucune autre thématique, telle que l'absentéisme, le disciplinaire ou encore le cumul d'activités, ne fait l'objet d'un contrôle interne malgré les enjeux identifiés.

À ce stade, les éléments prospectifs et rétrospectifs que le pôle RH est susceptible de fournir à l'ordonnateur ne donnent qu'une vision limitée de la gestion des ressources humaines. Ainsi l'extraction de données sur le niveau d'emplois budgétaires comparées aux effectifs réels ne fait pas partie des éléments transmis de manière régulière à l'ordonnateur, ni même les données sur l'absentéisme. La période du confinement a mis en évidence toute la difficulté de la direction RH à disposer d'outils fiables pour suivre en temps réel la position de ses agents. Enfin, le dialogue de

gestion RH doit être enrichi par une démarche prospective afin de produire une analyse à moyen terme des besoins en effectifs de la collectivité.

1.2.3. Des données RH non fiabilisées

Les données produites par le pôle RH sont soit insuffisamment fiabilisées soit manquantes⁸.

À la suite d'un changement de système d'information en 2017, les données portant sur les années antérieures n'ont pas été conservées de manière exhaustive, il en va de même de données portant sur les années paires à l'exclusion de 2020. Les données manquantes portent sur des thématiques variées comme les recrutements et les départs mais aussi le nombre de postes ouverts et pourvus, la répartition des effectifs par catégorie ou par service. Ces insuffisances se traduisent ainsi par des difficultés à recenser les agents sans affectation (cf. *infra*).

Des données permettant une approche complète et contextualisée des ressources humaines sont absentes des bilans sociaux. Ces derniers ne font pas référence à la mutualisation et à son impact sur l'évolution des effectifs. Peu de données sur la position des agents durant la crise sanitaire sont disponibles.

Quelle que soit la thématique RH, les données produites souffrent aussi d'une fiabilité insuffisante pour plusieurs raisons : imperfections de l'outil, restitutions ou saisies opérées de manière incorrecte ou encore manque de compétences internes dans l'exploitation de l'outil de requêtage⁹.

Des discordances significatives ressortent selon les sources sur des données fondamentales telles les effectifs réels ou les ETP. Sur les effectifs réels, des différences de l'ordre de 15 % sont constatées entre le bilan social, les documents transmis à la chambre et les fichiers de paie. La collectivité ne dispose pas de tableaux des effectifs actualisés. Elle ne peut produire ce tableau que sur certaines périodes. L'ordonnateur et l'assemblée délibérante sont ainsi contraints de prendre des décisions en matière de ressources humaines sur la base de données partielles et insuffisamment fiabilisées.

⁸ Leur absence peut aussi relever d'une désorganisation des services.

⁹ Selon le directeur des ressources humaines, seul un agent au sein de la direction posséderait cette compétence.

tableau 2 : données sur effectifs réels et ETPT

	Effectif permanent pourvu en ETPT - issu des CA au 31/12 de l'année	Tableau des effectifs remis en cours de contrôle- au 31/12	Écart	% de l'écart sur les données
2015	4 085	ND		
2016	ND	ND		
2017	3 579	3 874	-295	-8 %
2018	3 733	ND		
2019	3 789	3 546	243	6 %
2020	3 628	3 586	42	1 %
	Effectif réel au 31/12 selon bilan social	Effectif réel au 31/12 selon doc remis au cours d'instruction	Écart	% de l'écart sur les données
2015	5 028	4 309	719	14 %
2016	ND	ND		
2017	4 795	4 028	767	16 %
2018	ND	ND		
2019	4 450	3 634	816	18 %
2020	4 488	3 710	778	17 %

Sources : comptes administratifs, bilan social, réponse questionnaire tableau des effectifs et fichiers de paie transmis par la ville de Montpellier
ETPT = équivalent temps plein travaillé ; CA = compte administratif

Ainsi, les données relatives au nombre de titulaires et aux non titulaires présentent des incohérences (cf. annexe 1 à annexe 3). En l'absence de système de pointage généralisé, les données relatives au temps de travail ne sont pas suffisamment fiabilisées.

Le fichier de paie présente plusieurs caractéristiques rendant son exploitation difficile. Les codes des bulletins de paie évoluent régulièrement et rendent complexes les requêtes portant sur les affectations des agents. Les événements de paie ressortant des fichiers fournis par la collectivité présentent une fiabilité insuffisante en 2015¹⁰. À titre d'exemple, les données relatives à la NBI sur le nombre d'agents bénéficiaires et les montants versés, telles que figurant dans les éléments transmis à la chambre et dans les fichiers de paie (cf. annexe 6)¹¹, présentent des incohérences. De la même manière, la liste des collaborateurs de cabinet a été corrigée à trois reprises suite aux divergences constatées par la chambre avec les pièces individuelles consultées.

Enfin, la collectivité a produit de multiples organigrammes fonctionnels mais aucun ne présente de manière exhaustive l'organisation de la collectivité, ces derniers n'étant pas mis à jour régulièrement. La collectivité ne dispose pas d'un organigramme nominatif complet permettant de connaître pour tous les services, le nom des agents affectés dans chaque direction, service, unité. L'absence d'organigramme actualisé rend complexe la compréhension du fonctionnement des services de la collectivité pour les usagers mais aussi pour les services gestionnaires RH eux-mêmes.

Les services de la préfecture, confrontés aux difficultés générées par la production de pièces imprécises et incomplètes, ont dû interroger à plusieurs reprises la collectivité pour obtenir la liste des collaborateurs de cabinet qui n'apparaissaient pas clairement dans le tableau des effectifs au sein des postes non permanents.

¹⁰ Des données ressortant des fichiers de paie sous format .xml présentent des anomalies (ex : des agents indiqués à mi-temps thérapeutique à tort).

¹¹ La chambre a réalisé un traitement des données de paie consistant à répertorier l'ensemble des lignes de paie relatives au versement de la NBI. Un filtrage par « matricules d'agents » sur ces lignes a permis de déterminer le nombre d'agents ayant perçu une NBI par année.

Les affectations mentionnées dans les décisions individuelles, le libellé du poste inscrit sur le bulletin de salaire et les titulaires de postes figurant dans l'organigramme sont parfois incohérents.

Les dossiers personnels des agents sont pour partie incomplets, et en tout état de cause mis à jour tardivement après le changement de situation de l'agent. Parfois, les dernières pièces présentes dans les dossiers ne correspondent pas aux affectations réelles des agents. De même, les décisions devant matérialiser les recrutements d'agents intervenus depuis un an étaient absentes des dossiers. De nombreuses pièces présentent un caractère rétroactif. Cette incomplétude est favorisée par une absence de cotation chronologique des dossiers, récemment abandonnée.

De nombreuses notations sont absentes des dossiers personnels, souvent elles n'ont pas été réalisées et ce parfois durant plusieurs années consécutives. En 2020, sur un échantillon de 40 dossiers consultés, quasiment aucun ne comportait cette pièce.

Les dossiers des agents ne comportent ni les pièces relatives au recrutement, ni les pièces actant les absences. Les absences étant gérées par un bureau distinct, leur report au sein des dossiers et leur traçabilité ne sont pas assurés et les outils de requêtage tel Horoquartz ne peuvent être interrogés au-delà de 2019. Ainsi la gestion des absences et leurs conséquences en termes de rémunération ne peuvent être réalisées de manière sécurisée.

La collectivité ne dispose pas de fiches de postes pour l'ensemble de son personnel.

En l'état de cette situation caractérisant des insuffisances marquées dans les données disponibles, il apparaît nécessaire que la collectivité se dote d'outils de gestion et de pilotage des ressources humaines lui permettant de disposer d'éléments d'information fiables et actualisés.

Partageant largement les constats dressés par la chambre, l'ordonnateur a engagé une réorganisation du pôle RH qui reposera sur une augmentation des effectifs dédiés à cette mission ressource, et une réorganisation du pôle, associée à une nouvelle définition de ses objectifs. Les outils RH qualifiés de lacunaires par l'ordonnateur sont en cours de fiabilisation.

Recommandations

4. Développer des outils de gestion et de pilotage des ressources humaines fiabilisés constituant des appuis pour l'organe décisionnel. *Mise en œuvre en cours.*

5. Réorganiser la fonction ressources humaines afin d'assurer la prise en charge des différents enjeux des ressources humaines et la maîtrise des risques associés. *Mise en œuvre en cours.*

1.3. Un comité technique largement consulté

Composé des représentants du personnel et de la collectivité territoriale, le comité technique est une instance de concertation donnant un avis sur des thématiques variées : effectifs, emplois et compétences, règles statutaires, méthodes de travail, grandes orientations en matière de politique indemnitaire, formation, insertion professionnelle, ou encore égalité professionnelle et lutte contre les discriminations¹². Le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 précise que le comité

¹² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 9.

technique doit se réunir au moins deux fois par an. L'autorité territoriale, qui n'est jamais liée par l'avis de cette instance, est tenue de le recueillir chaque fois que les textes le prévoient.

Réuni régulièrement à l'initiative du maire entre 2017 et 2021 (au cours de la période, on dénombre environ sept comités techniques par an, soit près d'une toutes les sept semaines), le comité technique de la ville de Montpellier joue un rôle important dans le dialogue social tout en permettant à l'ordonnateur de présenter et faire valider ses orientations.

Large, le périmètre des questions étudiées par le comité technique de la ville recouvre des sujets tels que les organigrammes, les équipements de protection individuelle ou encore l'organisation de la police municipale. Certains sujets abordés traduisent une approche extensive du champ de compétence du comité. Il en va ainsi à titre d'exemple de la convention de coordination entre la police municipale et la préfecture de l'Hérault. Régulièrement informé de sujets variés, le comité technique est parfois amené à émettre un avis au-delà de son champ d'intervention.

D'une manière générale, la collectivité s'inscrivait jusqu'en 2020 dans une dimension de co-construction avec les organisations syndicales. Ces dernières, même si elles ont globalement voté en faveur des projets présentés, ont pu bloquer des sujets structurants. Ainsi, à la suite du comité technique du 3 juillet 2019, le projet de création d'un service informatique mutualisé a été reporté pour *in fine* ne pas être engagé. À la différence de son prédécesseur, l'actuel ordonnateur ne préside plus le comité technique, ce changement de posture ayant pour effet de normaliser son fonctionnement et son champ d'intervention.

Pour l'ordonnateur, la mise en place du nouveau comité technique social territorial devra veiller à trouver un juste équilibre entre les compétences de cette instance et la nécessaire information des représentants du personnel.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Renforcée par la mutualisation, l'instabilité de l'organigramme de la commune traduit les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une organisation pérenne et efficiente. La volonté affichée par le nouvel ordonnateur de revoir l'organisation de ses services a quasiment trouvé son point d'aboutissement, la crise sanitaire ayant retardé son complet déploiement.

Initiée en 2016, la mutualisation des services de la ville et de la métropole s'est essouffée dès 2018. Elle s'est en réalité souvent limitée à la juxtaposition de services aux missions proches mais travaillant en silo sous l'autorité d'une direction mutualisée. L'échec pendant plus de cinq années de la mutualisation des services informatiques illustre les tensions internes auxquelles se sont heurtées jusqu'en 2022 ces tentatives de rationalisation.

Le pôle RH n'a pas absorbé les conséquences de sa propre mutualisation ; il est confronté à des difficultés récurrentes d'organisation qui constituent un frein à l'amélioration de la gestion des agents. La faiblesse des outils de gestion et de pilotage limite la capacité du pôle à prendre en charge les différents enjeux RH et à se positionner en véritable service ressource à même de développer une politique RH prospective sur laquelle l'ordonnateur pourrait utilement s'appuyer. En raison du défaut d'outils fiables sur des données essentielles comme les effectifs réels et les ETP, et de l'absence de documents administratifs personnels complets et actualisés, la collectivité peine à maîtriser certaines problématiques importantes, tel l'absentéisme (cf. *infra*).

2. L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS

2.1. Une hausse des charges de personnel ciblée dans le temps

2.1.1. Des charges de personnel en progression

Avec 180 M€ en 2021¹³, le niveau des charges de personnel de la collectivité, qui est supérieur à celui affiché en 2015 avant les principaux transferts de compétences vers la métropole, a progressé, de manière quasi continue depuis cette date, à hauteur de 11 %, soit + 18 M€.

tableau 3 : poids des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 données non définitives	Évolution sur la période 2015/2020	Évolution sur la période 2015/2021
= Rémunérations du personnel titulaire	103 578 764	97 906 424	97 200 707	94 592 379	93 416 449	93 542 385	94 815 196	-10%	-8%
= Rémunérations du personnel non titulaire	14 912 854	15 914 430	17 032 047	16 242 517	16 352 215	18 073 189	22 818 145	21%	53%
Autres rémunérations	701 696	523 301	443 154	338 296	283 362	145 468	183 933	-79%	-74%
- Atténuations de charges	204 325	343 317	497 298	329 487	399 565	371 512	474 576	82%	132%
= Rémunérations du personnel	118 988 990	114 000 837	114 178 610	110 843 704	109 652 461	111 389 531	117 342 699	-6%	-1%
+ Charges sociales	45 772 035	44 143 039	43 932 726	41 549 778	39 352 080	43 184 576	45 224 029	-6%	-1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 798 667	2 612 170	3 332 618	3 191 822	3 161 392	3 098 202	3 389 647	11%	21%
+ Autres charges de personnel	3 919 237	3 665 280	3 367 708	3 385 717	3 344 473	355 069	89 146	-91%	-98%
= Charges de personnel interne	171 478 929	164 421 326	164 811 662	158 971 021	155 510 406	158 027 377	166 045 521	-8%	-3%
+ Charges de personnel externe*	558 231	1 683 554	5 571 524	13 180 846	15 786 814	16 452 203	16 660 744	2847%	2885%
= Charges totales de personnel	172 037 160	166 104 880	170 383 187	172 151 867	171 297 220	174 479 580	182 706 265	1%	6%
- Remboursement de personnel mis à disposition	9 652 271	1 646 640	1 945 509	2 167 130	2 632 327	2 194 192	2 235 692	-77%	-77%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	162 384 889	164 458 239	168 437 678	169 984 738	168 664 893	172 285 388	180 470 574	6%	11%
en % des charges courantes	61,7%	67,2%	66,9%	67,5%	65,3%	67,2%	66,6%		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion (MAD = mise à disposition)

* Les charges de personnel externes sont constituées des refacturations de charges de personnel émanant en l'espèce de la métropole

Premier poste de charges courantes, les charges de personnel mobilisent plus de 77 % des ressources fiscales propres¹⁴ en 2020. Le ratio de rigidité des charges de personnel¹⁵ est stabilisé autour de 67 %, soit un niveau particulièrement élevé comparé aux cinq premières villes métropolitaines (hors Paris).

¹³ Données non définitives.

¹⁴ Ressources fiscales propres 2020 : 225 393 710 €.

¹⁵ Charges de personnel / charges courantes.

tableau 4 : ratio de rigidité des charges de personnel des cinq plus grandes villes de France (hors Paris) - montants des charges en euros (2018)

	Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	Charges courantes nettes des remboursements pour MAD	Coefficient de rigidité charges de personnel /charges de gestion courante	Progression de la population
Lyon	331 758 244	563 652 342	58,9%	6,0%
Toulouse	314 146 396	516 843 607	60,8%	6,8%
Nice	279 833 716	504 808 556	55,4%	-0,2%
Nantes	183 798 278	339 148 742	54,2%	6,5%
Marseille	516 904 697	864 843 419	59,8%	1,3%
Ensemble	1 626 441 331	2 789 296 665	58,31%	4,1%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2018

Dans ce contexte d'augmentation, les années 2020 et 2021, qui enregistrent une hausse de la masse salariale de 11,8 M€ après trois années de stabilisation, sont marquantes. Sur ces années, la masse salariale progresse essentiellement en raison d'une augmentation des effectifs d'agents non titulaires. La crise sanitaire a, selon l'ordonnateur, engendré des coûts dont parmi les plus significatifs l'ouverture d'un centre de vaccination et les recrutements imposés pour le remplacement des agents en autorisation d'absence dite covid. Ces derniers s'ajoutent à une liste de causes multifactorielles fournie par l'ordonnateur, qui reste toutefois insuffisante pour expliquer une hausse des charges de personnel de 12 M€ entre 2019 et 2021.

graphique 3 : dépenses de personnel

Source : CRC, d'après comptes administratifs (CA) et comptes de gestion

BP = budget primitif * Ces chiffres n'intègrent ni les remboursements de personnel mis à disposition ni les atténuations de charges

Si, sur la période, la commune de Montpellier a dû faire face à une hausse de sa population de 8,6 % entre 2013 et 2019¹⁶, elle a parallèlement transféré des compétences à la métropole, telles que la voirie, l'éclairage public et l'hydraulique urbaine, ainsi que 194 agents¹⁷. Inversement, la collectivité a ouvert quatre nouvelles écoles créant ainsi 93 postes dans l'éducation. Si la hausse de population induit des créations indirectes de postes non chiffrées, la corrélation entre l'évolution démographique et la hausse récente des charges de personnel reste difficile à établir. D'autres

¹⁶ La population est passée de 272 084 à 295 542 habitants.

¹⁷ Il convient d'ajouter à ces derniers les agents transférés vers la TaM (environ 15 agents), et ceux exerçant des missions externalisées (ex : livraison repas des cantines, environ 35 agents).

facteurs tirés des recrutements, de la gestion du temps de travail et des rémunérations peuvent aussi expliquer cette tendance haussière (cf. *infra*).

La mutualisation n'a pas eu d'effets positifs sur le niveau des charges de personnel. Au 1^{er} janvier 2019, un bilan souligne qu'elle n'a permis d'économiser que neuf postes alors qu'avec la réduction du périmètre de compétences, la mutualisation constituait un facteur favorable à la maîtrise des charges de personnel.

Les dépenses de personnel sont principalement portées par les secteurs de l'éducation et de l'enfance ainsi que par l'administration générale. Avec 52,8 M€ en 2020 et une hausse prévue de 800 k€ en 2021, l'enseignement demeure le premier poste de la masse salariale.

tableau 5 : masse salariale par thématique

Thématique	Masse salariale en M€
Enseignement (écoles)	52,8
Administration générale (services d'accueil et d'état civil, services supports, conseils de quartiers, cimetières...)	46,8 dont 10,9 de remboursement personnel mutualisé à la Métropole
Enfance	25,4
Sécurité	12,3
Espaces verts et parc zoologique de Lunaret	12,2
Maisons pour tous	8,6
Sports et jeunesse	5,9
Culture	3,8
Restauration scolaire	3,7

Source : rapport CA 2020

2.1.2. Des hausses ciblées de rémunération

L'évolution des rémunérations dépend de plusieurs facteurs : l'effectif global, le glissement vieillesse-technicité (GVT), la hausse des rémunérations découlant notamment des mesures générales ou catégorielles. Le niveau du régime indemnitaire participe évidemment à cette évolution des rémunérations.

L'importance des charges de personnel externes¹⁸ et des remboursements rend difficile l'appréciation de l'effet conjugué de la revalorisation du point d'indice et du GVT dans l'évolution générale des charges. L'analyse détaillée des flux met toutefois en évidence une augmentation des rémunérations des personnels titulaires tirée d'une hausse des effectifs réels associée à celle des rémunérations moyennes.

Les rémunérations versées aux personnels titulaires ont connu, après prise en compte des charges de personnel externe¹⁹ une augmentation de 14,7 M€²⁰ sur sept ans, soit une hausse moyenne annuelle de 2,2 M€. Depuis 2017, la baisse apparente de la seule rémunération principale des agents titulaires de 4,8 M€ a été absorbée à hauteur de 50 % par la hausse intervenue au titre de leur régime indemnitaire.

Les rémunérations des personnels non titulaires connaissent quant à elles, une hausse sensible, passant de 14,9 M€ en 2015 à 19,2 M€ en 2021 (soit une augmentation de 29 % sur la période). Cette hausse concerne plus particulièrement la rémunération des agents non titulaires sur emplois non permanents, qui passe de 4,9 M€ en 2015, selon les fichiers de paie, à 9,9 M€ en 2019. Si l'examen des fichiers de paie laisse apparaître une hausse des agents non titulaires, les

¹⁸ Les charges de personnel externes sont constituées des refacturations de charges de personnel émanant en l'espèce de la métropole.

¹⁹ Retraçant les salaires des personnels mutualisés.

²⁰ Entre 2015 et 2021 (rémunération des titulaires + charges de personnel externe + remboursement de personnel mis à disposition).

tableaux produits par la collectivité ne permettent pas une analyse précise de leur évolution, les contractuels non permanents ne faisant pas l'objet d'un suivi en ETP.

Il résulte de ce qui précède que la hausse des rémunérations résulte principalement de deux facteurs, le régime indemnitaire et la politique de recrutement menée au cours des dernières années.

2.2. L'évolution des effectifs

2.2.1. La procédure de création des emplois budgétaires

2.2.1.1. Une information du conseil municipal incomplète

L'article 34 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « les emplois de chaque collectivité territoriale sont créés par l'organe délibérant ».

Si l'assemblée délibérante se prononce sur les modifications de l'état des emplois intervenues entre le début et la fin de l'exercice budgétaire, ce vote n'est pas accompagné d'un tableau récapitulatif des effectifs, les délibérations ne reprenant que les postes à créer ou à supprimer sans mentionner le solde des emplois à pourvoir. Dans ces conditions, le conseil municipal ne dispose pas d'une vision précise du nombre de postes réellement ouverts au sein de la collectivité.

Lors du vote des documents budgétaires, le conseil municipal valide les emplois budgétaires nécessaires à la collectivité à partir de données incomplètes ne retraçant pas notamment les créations d'emplois. L'exécutif lui-même ne semble pas être plus en mesure de se référer à un tableau à jour des modifications intervenues tout au long de l'année. Ce dispositif préjudicie à la transparence des volumes de recrutements réels.

2.2.1.2. Un faible taux de couverture des emplois budgétaires

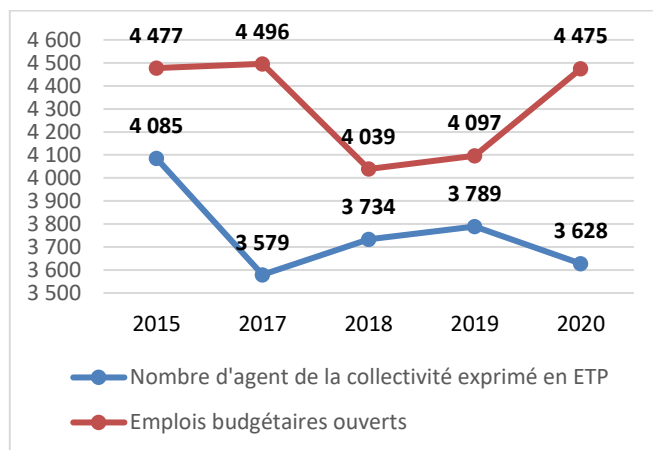
Le taux de couverture des emplois budgétaires par emploi pourvu est de 87 % en moyenne avec un volume d'emplois vacants moyen de 554 postes par an. Si, en 2017, l'importance des écarts constatés résulte principalement d'une non-répercussion des conséquences de la mutualisation, en 2020, la différence entre les emplois budgétaires et les ETP n'est pas justifiée. Sur cet exercice, la collectivité a créé 378 emplois budgétaires nets augmentant ainsi le nombre d'emplois budgétaires non pourvus à 847.

Alors que la collectivité décrit une politique de création des emplois au plus près de ses besoins²¹, le nombre d'emplois budgétaires ouverts (effectifs permanents) est, sur l'ensemble de la période, supérieur aux effectifs réels. Cette situation a pour effet de laisser, en cours d'année,

²¹ « Jusqu'en 2018 [...] les arbitrages étaient peu lisibles et ne permettaient pas d'avoir une visibilité annuelle voire pluri annuelle sur les besoins de postes au regard des nécessités de service ou des projets. En 2018, le dispositif a été ajusté afin d'inscrire un dialogue de gestion RH de manière plus formelle et de mieux partager en direction générale les arbitrages. Depuis, le PRHRS procède au recensement des postes (création, suppression, ajustement et transformation) pour l'année N+1 et établit un plan prévisionnel de recrutement à partir de note de cadrage. [...] Chaque demande fait l'objet d'une analyse conjointe entre la direction opérationnelle et le PRHRS puis est arbitrée au niveau de la direction générale et de l'exécutif en lien avec la préparation du BP. »

une certaine marge de manœuvre en matière de recrutements sans avoir à solliciter l'assemblée délibérante.

graphique 4 : évolution des effectifs permanents en ETP comparée aux emplois budgétaires 2015-2020



CRC, d'après les comptes administratifs sur les données des seuls emplois permanents

Corrélativement, en 2020, les crédits budgétaires inscrits au chapitre des dépenses de personnel s'élevaient à 181,1 M€ pour une réalisation à hauteur de 172 M€, traduisant ainsi une surévaluation des prévisions.

Le tableau des emplois budgétaires doit reposer sur une évaluation plus précise et fiabilisée des besoins de la collectivité et du niveau de crédits nécessaires au chapitre des charges de personnel pour assurer le bon fonctionnement des services. L'ordonnateur annonce avoir entrepris de refonder le tableau des effectifs pour favoriser l'information du conseil municipal et assurer un meilleur pilotage des recrutements.

Recommandation

6. Adapter le volume des postes ouverts budgétairement aux besoins réels de la collectivité. Non mise en œuvre.

2.2.2. Des effectifs en hausse à périmètre constant

2.2.2.1. Des variations d'effectifs non retracées de manière continue

La commune de Montpellier ne dispose pas de données statistiques et d'outils suffisamment fiables pour assurer un pilotage fin de ses effectifs. Le service RH n'élabore pas de tableaux de bord *infra* annuels ou annuels retraçant les mouvements des entrées et des sorties des agents. Ce suivi n'est réalisé que pour servir le bilan social réalisé tous les deux ans jusqu'en 2019²². Ainsi, l'approche des recrutements par flux apparaît d'une fiabilité limitée.

Au vu des discordances existantes entre les différents documents produits, le présent rapport s'appuie sur les données intégrées au sein des bilans sociaux afin de garantir une certaine cohérence entre les séries de données retenues et les analyses de la chambre.

²² Réalisé au moins tous les deux ans conformément à l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984.

2.2.2.2. Une hausse des effectifs permanents à périmètre constant

À périmètre de missions constant, les effectifs réels²³ de la collectivité augmentent de 200 agents, passant de 3 510 au 31 décembre 2015 à 3 710 au 31 décembre 2020. Les données 2021 n'ont pas été produites. Sur les 4 266 agents présents au 1^{er} janvier 2015, 562 ont été mutualisés et 194 transférés à la métropole sur la période.

tableau 6 : évolution des effectifs permanents à périmètre de compétences constant entre 2015 et 2020

en effectifs réels	2015	2017	2019	2020	Évolution 01/01/15 au 31/12/20
Nombre d'agents au 01/01 selon bilans sociaux	4 266	4 131	3 729	3 679	
Agents transférés suite à transferts de compétences	-194				
Agents mutualisés sur la période	-562				
Agents au 01/01 à périmètre constant	3 510				
Nombre d'agents au 31/12 selon bilans sociaux	4 298	4 021	3 680	3 710	+200

Source : bilan social et données fournies par la collectivité concernant les mutualisations et transferts de compétences

L'évolution des effectifs permanents cumulés de la ville de Montpellier et de sa métropole confirme cette tendance d'évolution à la hausse.

tableau 7 : évolution des ETP ville et métropole cumulée

		2015	2017	2019	2020
Ville et métropole de Montpellier	Nombre de postes ouverts au 31/12 ETP		6 600	6 425	6 777
	Effectifs ETP 31/12	5 419	5 677	5 940	5 781

Sources : comptes administratifs ville et métropole

Affichée dans l'état du personnel²⁴, la baisse des effectifs permanents de la ville, exprimés en ETP, sur la période 2015-2020, est la conséquence de la mutualisation et des transferts de compétences. Selon ces données brutes, les effectifs passent de 4 085 à 3 628 ETP (soit une baisse de 457 ETP).

tableau 8 : évolution du nombre d'ETP affiché au CA 2015-2020

en ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'agents de la collectivité	4 085	Non disponible	3 579	3 734	3 789	3 628

Source : CRC d'après annexe du compte administratif

2.2.2.3. Des taux de couverture des départs à la retraite supérieurs à 100 %

Le taux de couverture des départs à la retraite est sur la période supérieur à 100 %. La balance des effectifs permanents met en évidence un accroissement de cette catégorie sur la période. Cette surcompensation des départs en retraite est facilitée par la marge de manœuvre offerte par le nombre des emplois budgétaires.

²³ L'analyse corrigée ne peut être menée que sur les effectifs réels à défaut de certaines données ETP.

²⁴ Annexe obligatoire du compte administratif.

tableau 9 : flux d'entrées / sorties des agents permanents 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Période
ENTRÉES							
Recrutements de titulaires et de non titulaires permanents	258	ND	367	ND	157	183	965
<i>Stagiairisation de non titulaires</i>	68		77		72	48	
<i>Réintégration de titulaires</i>	49		56		19	28	
Total des arrivées	307		423		258	258	1 246
DEPARTS							
Départs définitifs (hors fins de contrat pour stagiairisation)	299		387		267	181	1 134
<i>Dont départs à la retraite</i>	150		94		85	69	
BALANCE DES EFFECTIFS PERMANENTS							
Recrutement / Départs en retraite en %	172 %		390 %		185 %	265 %	
Recrutement et stagiairisation en % des départs définitifs	109 %		115 %		86 %	128 %	

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

2.2.2.4. Des recrutements de contractuels pour pallier aux diverses absences

Une part de non titulaires en hausse

La ville a procédé à une restructuration de ces effectifs en accroissant le recours aux contractuels. Les effectifs d'agents contractuels permanents mesurés en ETP restent stables mais le recours aux contractuels non permanents venant suppléer des absences s'accroît. Ainsi le ratio des non titulaires dans les effectifs est passé de 15 % en 2015 à 21 % en 2020, et ce malgré la « stagiairisation » d'agents non titulaires.

tableau 10 : poids des non titulaires au sein de l'effectif²⁵

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectif global en ETP au 31/12	4184,3	4052,5	3872,2	nd	3539,4	3533
Dont titulaires	3838,4	3642,9	3484,3	nd	3256,8	3223,7
Dont non titulaires permanents	345,9	409,6	387,9	nd	282,6	309,3
Part des non titulaires permanents dans l'effectif en ETP	8,30%	10,10%	10,00%	nd	8,00%	8,80%
Non titulaires non permanents en ETP	263	320	341	nd	405	419
<i>part des non titulaires non permanents par rapport aux effectifs permanents mesurés au 31/12 en ETP</i>	6,30%	7,90%	8,80%	nd	11,40%	11,90%
Non titulaires en ETP	608,9	729,6	728,9	nd	687,6	728,3
<i>part des non titulaires cumulés dans les effectifs</i>	15%	18%	19%	nd	19%	21%

Source : CRC, d'après les données des bilans sociaux

Le fort recours aux contractuels non permanents

La rémunération des non titulaires a crû de près de 50 % sur la période sous revue. Cette hausse est essentiellement portée par les non titulaires non permanents dont les rémunérations affichent une augmentation sensible en passant de 4,8 M€ en 2015 à 10 M€ en 2020, soit une hausse de 103 %²⁶.

²⁵ Nombre de contractuels sur emploi non permanent 2015 extrapolé à partir de la rémunération moyenne d'un même ETP en 2017 (4 889 398 / (6 334 547 / 341) ramené à la rémunération des ETP non permanents 2015.

²⁶ Ainsi, en 2017, la rémunération annuelle brute moyenne par ETP d'agent non permanent s'élève à 18 576 € contre 23 752 € en 2020.

tableau 11 : rémunération des agents contractuels

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
Rémunérations annuelles brutes versées aux agents contractuels non permanents en €	4 889 398	-	6 334 547	-	9 530 049	9 952 139	103,50 %
Rémunérations annuelles versées aux agents contractuels permanents en €	7 055 345	-	10 515 779	-	7 229 834	7 862 594	11,40 %
Total rémunérations des contractuels en €	11 944 743	-	16 850 326	-	16 759 883	17 814 733	49,10 %
Nombre de contractuels sur emploi non permanent en ETP	263*	320	341	-	405	419	48,8 %
Nombre de contractuels sur emploi permanent en ETP	346	410	388	-	283	309	-8,9 %

Source : CRC, d'après les données des bilans sociaux

* Nombre de contractuels sur emploi non permanent 2015 extrapolé à partir de la rémunération moyenne d'un même ETP en 2017 (4 889 398 / (6 334 547 / 341) ramené à la rémunération des ETP non permanents 2015.

Les collectivités et établissements publics locaux peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité ou remédier aux absences temporaires d'agents.

Recruté pour exécuter un acte déterminé ne correspondant pas à un besoin permanent selon la jurisprudence administrative, le vacataire ne relève pas des dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 qui encadre et protège l'emploi des agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Cette exclusion ne leur permet pas de jouir de certains droits. En revanche, la collectivité qui les emploie peut se soustraire à certaines obligations notamment afférentes à leur recrutement. Le large recours à ce mode de recrutement permet d'employer nombre d'agents pour occuper des emplois qui sont en réalité permanents.

tableau 12 : effectifs réels vacataires et saisonniers

	2017	2019	2020
Saisonniers		15	166
Vacataires	628	689	314

Source : données fournies par la collectivité

La collectivité recrute chaque année plus de 600 agents vacataires ou saisonniers, en 2020 leur nombre a décliné en raison de la crise liée à la covid 19 qui a entraîné la fermeture des écoles dans lesquelles ils sont principalement affectés.

Des agents contractuels recrutés pour des remplacements ou des renforts

Les agents contractuels sur emploi permanent recrutés sur la période ont pour principale fonction selon leurs contrats de remplacer des titulaires²⁷ (à hauteur de 97 % en 2020).

²⁷ Article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

tableau 13 : typologie des recrutements de contractuels

	2015	2017	2019	2020
Remplaçant sur emploi permanent (art 3-1)	179	214	94	138
Vacance d'emploi en attente du recrutement d'un fonctionnaire (art 3-2)	1	6	18	13
Recrutement pour les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (art 3-3 2°)	4	5	3	2
Autre cas (article 38)				3
Total recrutement de contractuels permanents	184	225	115	156
% de remplaçants	98%	98%	97%	97%

Source : CRC, d'après les données des bilans sociaux et les données fournies par la collectivité

À ces recrutements de contractuels remplaçants s'ajoutent les recrutements des contractuels non permanents venant répondre à un accroissement saisonnier ou temporaire d'activité. En moyenne, la commune a recours à 1 530 contrats non permanents par an. Par ces recrutements de remplaçants ou de renforts, la collectivité remédie à ses difficultés structurelles de gestion du temps de travail mais en accroissant ses charges de personnel.

2.2.2.5. Un faible recours aux mutations externes

Le recrutement extérieur de fonctionnaires par voie de mutation ou de nouveaux lauréats de concours demeure marginal. Ainsi, moins de 20 % des agents titulaires recrutés sur la période sont issus d'une mutation. Cette tendance s'accroît sur la période. La collectivité privilégie le recrutement de contractuels choisis auxquels elle propose ensuite une titularisation.

tableau 14 : origine des recrutements

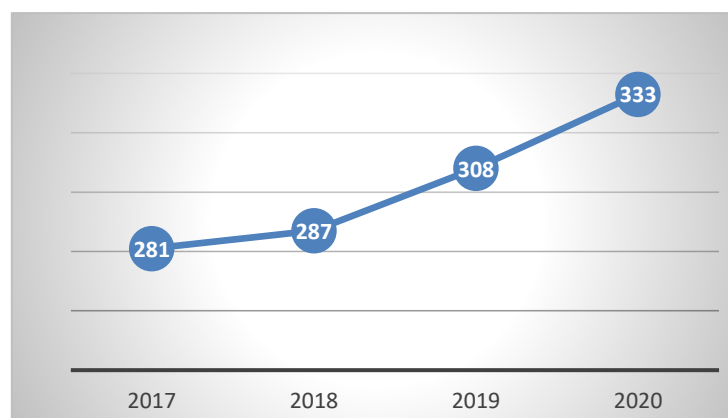
	2015	2017	2019	2020	Total
Recrutements de titulaires sur l'année (A)	191	205	154	154	704
Dont contractuels titularisés (b)	68	77	81	76	302
Dont réintégration (c)	49	56	20	28	153
Nombre de titulaires entrant en mutation D = (A - b - c)	74	72	53	50	249
Arrivées de contractuels (E)	184	229	115	156	684
% d'arrivées d'agents titulaires provenant d'une autre collectivité D / (A + E)	20 %	17 %	20 %	16 %	18 %

Source : CRC, d'après les données des bilans sociaux

Ce faisant la collectivité se prive du recrutement d'agents expérimentés ayant acquis des savoirs faire dans d'autres collectivités et doit former tous les agents recrutés.

2.2.2.6. Le *pool* éducation : une croissance des effectifs traduisant des difficultés structurelles d'organisation

La commune a mis en place un *pool* de remplaçants pour remédier aux absences et assurer la continuité du service public de l'éducation. Ce *pool* est composé d'agents relevant de différents statuts (remplaçants, contrats temporaires, vacataires et titulaires) et répartis au sein de trois unités territoriales par métier (animateurs, ATSEM, AERS). En 2020, malgré 156 postes de remplaçants affectés à ce *pool*, les moyens humains se sont avérés insuffisants pour faire face aux besoins et assurer la continuité du service. Ainsi, la collectivité doit avoir recours par ailleurs à des contractuels non permanents pour assurer les remplacements et ce de manière accrue sur la période.

graphique 5 : évolution globale des effectifs du *pool* de remplaçants exprimés en ETP

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité, moyenne annuelle des ETP du pool

Les effectifs du *pool* de remplaçants au sein de la direction de l'éducation et de l'enfance sont en constante augmentation sur la période 2017-2020 passant de 281 ETP en moyenne par an à 333 ETP²⁸. Sur la même période, le taux d'absentéisme²⁹ au sein des établissements scolaires évolue lui aussi à la hausse, passant de 9,2 % à 10,4 %³⁰. Conséquence directe de l'absentéisme et de difficultés d'organisation des services scolaires, les recrutements de remplaçants augmentent sans recherche d'autre alternative tirée d'une politique de prévention adaptée ou de gestion des parcours professionnels.

tableau 15 : taux d'absentéisme compressible constaté dans les écoles élémentaires et maternelles

	2017	2018	2019	2020*
Taux d'absentéisme compressible	9,2 %	10,1 %	10,4 %	9,1 %

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

* Crise sanitaire induisant un absentéisme compressible en baisse

Malgré la hausse des effectifs, le *pool* ne réussit pas à améliorer le taux de couverture des absences, mettant en évidence la nécessité de développer une nouvelle politique RH.

2.2.3. La structuration des effectifs

2.2.3.1. Une surreprésentation des agents de catégorie C

Environ 84 % des agents de la ville ont un emploi relevant de la catégorie C contre 76 % dans l'ensemble de la fonction publique territoriale. Cette structure d'emploi s'explique par des choix historiques d'exercer en régie de nombreuses missions relevant d'agents de catégorie C.

²⁸ Les données antérieures n'étaient pas disponibles.

²⁹ Le taux d'absentéisme compressible regroupe les absences pour maladie ordinaire, accident de travail et maladie professionnelle.

³⁰ Le taux d'absentéisme apparent en 2020 semble montrer une inflexion qui doit être regardée avec une grande prudence en raison de la crise sanitaire ayant conduit à la fermeture des établissements scolaires.

tableau 16 : répartition des effectifs par catégorie (2015-2020)

Proportion d'agents par catégorie	2015	2017	2019	2020	Taux moyen de la FPT en 2017
Catégorie A+	0,65 %	0,52 %	0,33 %	0,30 %	0,70 %
Catégorie A	7,49 %	6,42 %	7,50 %	7,18 %	9,30 %
Catégorie B	9,82 %	9,20 %	7,80 %	7,72 %	14,00 %
Catégorie C	82,04 %	83,86 %	84,37 %	84,80 %	76,00 %

Source : tableau des effectifs Questionnaire 1 – Thème 1 – Réponse 1.4 et rapport « la fonction publique en chiffres en 2017 »

La filière technique représente la moitié des effectifs de la collectivité. Concernant la filière sanitaire et sociale, elle se compose d'agents territoriaux spécialisés dans les écoles maternelles (319 agents) ou encore d'auxiliaires de puéricultrices territoriaux (10 agents) en 2020.

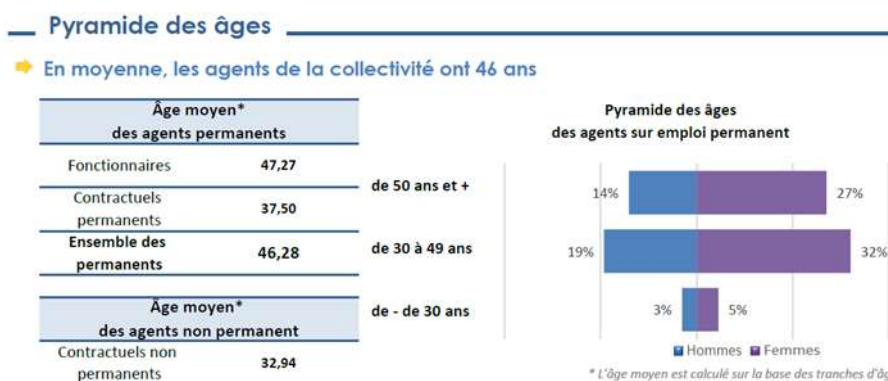
tableau 17 : répartition des effectifs par filière

	Part de la filière (2020)
Filière administrative	14 %
Filière technique	49 %
Filière culturelle	0 %
Filière sportive	1 %
Filière sanitaire et sociale	19 %
Filière animation	12 %
Filière police	5 %
Total	100 %

Source : tableau global des effectifs

2.2.3.2. La répartition par âge : des départs à la retraite à anticiper

Au 31 décembre 2020, l'âge moyen des agents de la collectivité est de 46 ans, et de 47,27 ans pour les titulaires, contre un âge moyen de 45 ans pour l'ensemble de la fonction publique territoriale selon l'Insee³¹.

graphique 6 : pyramide des âges de la ville de Montpellier au 31 décembre 2020

Source : collectivité

Au 31 décembre 2020, la ville de Montpellier compte 49 agents âgés de 65 ans et plus. 25 % des effectifs pourront faire valoir leurs droits à la retraite au cours des dix prochaines années. Malgré une GPEEC naissante au sein de la collectivité, cette pyramide des âges n'avait pas donné lieu à mise en œuvre d'une stratégie formalisée portant sur le remplacement ou non de ces agents.

³¹ En 2019, l'emploi augmente dans les trois versants de la fonction publique, Insee Première, n° 1842, mars 2021.

L'ordonnateur précise que sur ce sujet, tout comme sur celui des absences, il a engagé une nouvelle stratégie ayant vocation à prévenir et anticiper les départs et les absences.

tableau 18 : répartition des agents par âge, sexe et statut au 31 décembre 2020

	Hommes		Femmes		TOTAL		TOTAL (répartition par tranche âge)	
	Tous statuts	Dont fonctionnaires	Tous statuts	Dont fonctionnaires	Tous statuts	Dont fonctionnaires	Tous statuts	Dont fonctionnaires
Moins de 25 ans	96	7	279	5	375	12	8%	0%
25 à 29 ans	135	74	210	64	345	138	8%	4%
30 à 34 ans	161	113	269	176	430	289	10%	9%
35 à 39 ans	201	168	351	279	552	447	12%	13%
40 à 44 ans	199	182	351	277	550	459	12%	14%
45 à 49 ans	213	194	401	342	614	536	14%	16%
50 à 54 ans	243	227	413	358	656	585	15%	18%
55 à 59 ans	174	160	410	372	584	532	13%	16%
60 à 64 ans	104	95	229	202	333	297	7%	9%
65 ans et plus	11	9	38	26	49	35	1%	1%
TOTAL	1537	1229	2951	2101	4488	3330	100%	100%

Source : questionnaire 1 – Thème 1 – Réponse 1.2

2.2.3.3. La parité : un objectif en amélioration

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la loi du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet, impose un taux minimum de représentant de chaque sexe parmi les personnes nommées pour la première fois aux principaux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière. Ce dispositif conçu de manière progressive prévoyait une montée en charge qui s'est achevée le 1^{er} janvier 2017 en portant le taux à 40 %.

Cette règle n'a pas été respectée sous l'ancienne mandature. Le cycle des primo nominations étant reparti à zéro à compter des dernières élections municipales, l'exécutif a depuis respecté le principe susvisé. Toutefois, les dix postes les mieux rémunérés de la collectivité sont occupés entre 90 % et 80 % par des hommes sur la période 2018-2020.

tableau 19 : les dix principales rémunérations

Ville de Montpellier						
Siren	Dénomination de l'employeur	Année	Somme des 10 plus hautes rémunérations brutes en euros	Nombre de femmes bénéficiaires	Nombre d'hommes bénéficiaires	Durée cumulée en nombre de mois
213401722	Commune de Montpellier	2020	832 710,84 €	2	8	120
213401722	Commune de Montpellier	2019	829 515,32 €	2	8	120
213401722	Commune de Montpellier	2018	818 830,76 €	1	9	120

Source : site de la collectivité

Sur l'ensemble des effectifs tous cadres confondus, la rémunération des hommes est de 10 % supérieure à celles des femmes. Cet écart s'explique par le faible nombre de femmes aux postes de direction, par un recours plus régulier au temps partiel pour ces dernières mais également par leur positionnement sur des filières dans lesquelles le régime indemnitaire est moins avantageux. La collectivité compte en moyenne 15 % de femmes à temps partiel contre 3 % d'hommes. Par ailleurs, la plus forte utilisation des jours CET par le biais de la monétisation pour les hommes participe aussi à cet écart de rémunération. Le régime indemnitaire attaché à la filière technique est plus avantageux que celui de la filière administrative, or ces deux filières sont très marquées dans leur répartition par genre. En réponse, l'ordonnateur rappelle son engagement fort en faveur de la parité. La composition du nouveau comité de direction mais aussi la convergence des régimes indemnitaires des filières techniques et administratives, sociales et culturelles, traditionnellement à dominante féminine matérialisent les efforts réalisés en la matière depuis 2022.

tableau 20 : écart de rémunération entre les hommes et les femmes titulaires (2018-2020)

	2018	2019	2020
Écart de rémunération en %	8,9 %	9,1 %	10,15 %

Source : bilan parité

2.2.3.4. Les personnes en situation de handicap

L'emploi des personnes en situation de handicap est une obligation légale dans la fonction publique. Elle s'est trouvée renforcée en 2006 par la création du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) prévu par le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 qui est alimenté par les contributions payées au titre du non-respect de l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés.

Au sein de la commune, le nombre d'agents en situation de handicap varie selon les années mais leur part, en augmentation, est sur toute la période supérieure au minimum légal.

tableau 21 : nombre d'agents en situation en handicap

	2015	2017	2019	2020
Total	278	303	287	334
Taux d'emploi	6,47 %	7,54 %	7,8 %	9,01 %

Source : ville de Montpellier

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les charges de personnel de la collectivité s'élèvent à 180 M€ en 2021. Les transferts de compétences, la mutualisation des services avec la métropole, tout comme l'externalisation des services n'ont pas permis de maîtriser les dépenses de personnel qui affichent une hausse de 18 M€ sur la période, dont 11,8 M€ sur les seules années 2020/2021.

Contrairement à ce que laisse apparaître les données brutes publiées par la collectivité, le nombre d'agents réels à périmètre constant augmente sur la période passant de 3 510 en 2015 à 3 710 en 2020. La collectivité a surcompensé les départs à la retraite en privilégiant le recours aux contractuels non permanents pour faire face à des difficultés structurelles de gestion du temps de travail et de carrière. La rémunération des non titulaires non permanents passe de 4,9 M€ à 9,9 M€ entre 2015 et 2019.

Le *pool* de remplaçants du service de l'éducation illustre ce mode de gestion aux effets inflationnistes sur le niveau des charges de personnel. Les effectifs de ce *pool* sur la période 2017-2020 sont passés de 281 ETP en moyenne par an à 333 ETP, alors que le taux d'absentéisme au sein des établissements scolaires évolue lui aussi à la hausse, passant de 9,2 % à 10,4 %, sans recherche de solution pérenne.

Ces recrutements s'opèrent alors que le conseil municipal, voire l'ordonnateur ne disposaient pas avant 2022 de documents synthétiques récapitulant les emplois à pourvoir et les emplois pourvus.

3. LES RECRUTEMENTS ET LA CARRIÈRE

3.1. Les procédures de recrutement

3.1.1. Une application insuffisamment rigoureuse de la procédure de recrutement

3.1.1.1. La définition d'une procédure de recrutement respectueuse du principe d'égal accès aux emplois publics

encadré 1 : rappel des règles de recrutement dans la fonction publique territoriale

Les collectivités territoriales disposent d'un tableau des emplois retraçant les emplois budgétaires créés et les postes vacants ou occupés. Conformément à l'article 34 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, tout recrutement doit faire l'objet d'une délibération. Cette dernière doit mentionner : le grade du poste, le motif de recrutement, la référence indiciaire et la nature des fonctions exercées. Conformément à l'article 41 de loi n° 84-53 précitée, la collectivité doit, préalablement au recrutement, publier une déclaration de vacance de poste auprès du centre de gestion territorialement compétent. Cette publicité permet ainsi aux lauréats des concours de la fonction publique territoriale de postuler avant que la collectivité puisse, le cas échéant, recruter un agent non titulaire à défaut de candidature³².

Le recrutement d'un agent non titulaire doit se faire, par exception au recrutement d'un agent titulaire, dans le cadre des motifs limitativement énumérés par la loi n° 84-53. Les principaux motifs concernent principalement un accroissement temporaire d'activité, un emploi saisonnier, le remplacement d'agents permanents, la vacance temporaire dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, un emploi permanent lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaire. Le recrutement de contractuel sur un emploi permanent, pour quelque motif que ce soit, n'exonère pas la collectivité des procédures de création et de publicité de vacance de poste conformément au décret n° 2019-1414 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels. Seul le recrutement d'agents non permanents déroge à ce principe³³. Suite à la procédure de recrutement, la collectivité signe un arrêté de nomination pour un agent titulaire ou un contrat pour un agent contractuel.

La commune de Montpellier s'appuie sur un processus de recrutement en quatre phases formalisé de la manière suivante :

1. L'identification du besoin : les directions concernées expriment auprès de la direction RH leur besoin. La direction des parcours professionnels et des compétences (DPPC) examine, réinterroge et arbitre.

2. Une fois la déclaration de vacance d'emploi effectuée auprès du centre de gestion pour une durée d'un mois minimum, la rédaction et la diffusion d'annonces sont réalisées au vu de la fiche de poste détaillée (missions, qualifications requises, compétences attendues et conditions d'exercice).

3. La présélection des candidats est effectuée avec la direction concernée en tenant compte des compétences, des aptitudes, des qualifications et de l'expérience professionnelles, du potentiel du candidat et de sa capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir. Une information relative aux obligations déontologiques est donnée au candidat présélectionné n'ayant pas la qualité de fonctionnaire. La collectivité écarte toute candidature qui, de manière manifeste,

³² La jurisprudence retient un délai raisonnable de deux mois à compter de la publicité de la vacance de poste. CE, 14 mars 1997, *Département des Alpes-Maritimes*, n° 143800.

³³ Dans ce cas, seule une délibération est nécessaire pour autoriser le recrutement et prévoir les crédits nécessaires.

ne correspond pas au profil recherché pour l'emploi permanent à pourvoir, au regard notamment de la formation suivie et de l'expérience professionnelle acquise.

4. L'entretien et la décision finale : les candidats sont convoqués 10 jours avant la date de la commission de recrutement. Cette dernière est composée d'un ou deux cadres de la direction concernée et d'un gestionnaire de recrutement. Un élu peut également prendre part à la commission. Une note et une lettre de recrutement, accompagnées du procès-verbal de la commission, sont mis à la signature du maire pour décision.

Cette procédure de recrutement ne s'applique pas aux recrutements sur les emplois non permanents prévus à l'article 3 I 1° et 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

3.1.1.2. Analyse de certaines procédures de recrutement

À partir de l'examen d'une cinquantaine de dossiers³⁴, les conditions de recrutement d'agents de la commune de Montpellier ou d'agents mutualisés dont le coût est refacturé à la commune³⁵ conduisent la chambre à formuler plusieurs observations. Dans la majorité des dossiers consultés, la procédure suivie s'écarte du processus présenté par la commune et certaines irrégularités ont un caractère récurrent. En réponse à ces constats, l'ordonnateur a annoncé une refonte de la procédure de recrutement.

Le recrutement de contractuels sur emplois permanents

encadré 2 : règles relatives au recrutement sur des emplois permanents

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 26 janvier 1983 pose le principe selon lequel les emplois permanents de la fonction publique sont occupés par des fonctionnaires. Pour autant, des règles dérogatoires prévues par cette même loi permettent aux employeurs publics de recruter des agents contractuels dans les conditions suivantes :

- article 3-1 : pour assurer le remplacement des agents temporairement indisponibles ;
- article 3-2 : pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ;
- article 3-3 1° : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- article 3-3 2° : lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

À la suite de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1^{er} mars 2022, les dispositions relatives au recrutement par contrat dans la fonction publique territoriale figurent désormais aux articles L. 332-8 à L. 332-12 pour les emplois permanents.

Montpellier recrute des contractuels sur emploi permanent en s'appuyant sur les dérogations précitées de la loi n° 83-634 du 26 janvier 1983. En moyenne, 170 agents contractuels permanents ont été recrutés par an entre 2015 et 2020 dont plus de 90 % pour un remplacement.

³⁴ Cet échantillon couvre des agents recrutés sur toute la période, des catégories A, B et C et selon des motifs différents.

³⁵ Agents exerçant des fonctions mutualisées ou refacturés par la métropole à la commune.

Ce recrutement en qualité de remplaçant est fréquemment la phase préalable à un autre recrutement de plus longue durée voire à une intégration directe ou une future titularisation.

Pourtant de manière récurrente, la commune de Montpellier ne respecte ni certaines dispositions légales ni la procédure qu'elle a elle-même définie au cours de ce premier recrutement. Tout d'abord, ces recrutements ne sont pas toujours précédés d'une autorisation préalable de l'assemblée délibérante de pourvoir le poste, le cas échéant par la voie contractuelle. Ensuite, la collectivité ne suit pas toujours, préalablement à tous les recrutements ou renouvellements, la procédure obligatoire de déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion. Elle ne respecte pas toujours le délai de publicité minimum fixé par le décret n° 2022-598 du 20 avril 2022 à un mois, ce délai constituant un temps minimum laissé au candidat pour transmettre sa candidature avant réalisation de la procédure de recrutement.

La collectivité annonce se fonder sur les « fiches de poste » pour publier les offres d'emplois. Or, dans les dossiers des agents contractuels recrutés, les fiches de poste sont généralement soit inexistantes, soit non utilisées. Ainsi, les critères retenus pour sélectionner le candidat manquent de transparence. Enfin, les pièces relatives aux jurys de recrutement d'agents contractuels, notamment les comptes rendus, n'ont pas été produites pour la majorité des dossiers. L'ordonnateur précise que les fiches de postes sont en cours de formalisation pour tous les secteurs.

Ces pratiques ont pour effet de limiter l'accès aux emplois d'agents titulaires en mutation ou à toute personne extérieure souhaitant faire acte de candidature.

Le recours aux contrats de remplacement

Encadré par diverses dispositions légales, le recours aux contrats de remplacement temporaire d'un agent public (titulaire ou non titulaire permanent) est limité au remplacement d'un agent momentanément indisponible et pour la seule durée de son absence. Constituant le motif de recrutement, le nom et le grade de la personne remplacée ainsi que la durée de son absence doivent d'ailleurs être mentionnés au contrat.

La commune de Montpellier a procédé à 625 recrutements fondés sur un motif de remplacement en 2015, 2017, 2019 et 2020. Au sein des dossiers examinés, ni le nom de l'agent à remplacer ni son grade ni le motif du remplacement ne sont mentionnés dans les contrats. Cette pratique ne permet pas de s'assurer du bien-fondé du recours à la dérogation prévue à l'article 3-1 de la loi n° 84-53 et de l'absence effective d'un agent à remplacer.

Par ailleurs, de manière quasi systématique au sein des dossiers examinés, le premier contrat de remplacement est suivi d'autres contrats fondés sur l'article 3-3 2° précité (lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté). Ainsi, sous couvert du remplacement d'un agent indisponible, la commune pourvoit un besoin permanent en s'affranchissant de l'obligation de publicité du poste et de délibération ouvrant le poste aux contractuels. Cet enchaînement de contrats sur des fondements différents traduit un possible contournement des procédures de recrutement de contractuels. De surcroît, les délais dans lesquels les déclarations de vacance sont publiées dans la phase intermédiaire et les qualités requises ciblant le remplaçant limitent les candidatures de tiers, et la collectivité retient de manière systématique et irrégulière la candidature de l'agent recruté au titre du premier remplacement.

Le recours aux contrats pour vacance temporaire d'emploi

L'article 3-2 de la loi n° 84-53 offre la possibilité de recruter un agent contractuel permanent lors d'une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire pour assurer la continuité de service. Ce contrat est conclu pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois si la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire est demeurée infructueuse. Une déclaration de vacance de poste doit obligatoirement être faite y compris lors du renouvellement.

La collectivité, qui a procédé à 38 recrutements sur le fondement de l'article 3-2 susvisé en 2015, 2017, 2019 et 2020, n'est pas en mesure de justifier de l'utilisation de cette procédure de recrutement pour les dossiers de l'échantillon.

Ainsi, partant d'un premier recrutement pour vacance temporaire dans l'attente du recrutement d'un titulaire, la collectivité maintient sur un poste de contractuel un agent durant plusieurs années sans démontrer ni l'impossibilité de recruter un titulaire sur aucun des postes occupés, ni la mise en œuvre d'une publicité satisfaisante pour assurer un accès égalitaire aux emplois publics.

Le recours au contrat pour les besoins des services ou la nature des fonctions

Réservé aux agents de catégorie A, ce type de contrat prévu à l'article 3-3 2° de la loi n° 84-53 suppose que deux conditions cumulatives soient remplies : un recours aux contractuels justifié les besoins des services ou la nature des fonctions et une collectivité dans l'impossibilité de recruter un fonctionnaire sur le poste. Pour pouvoir recourir à ce motif de recrutement, la collectivité territoriale doit avoir, préalablement et de manière infructueuse, lancé une procédure d'appel à candidatures afin de recruter un fonctionnaire. La durée maximale de ce contrat est de trois ans renouvelables jusqu'à six ans. La déclaration de vacance de poste est obligatoire pour le contrat initial et pour chacun des contrats de renouvellement.

Au total, la commune a procédé à 14 recrutements sur ce motif en 2015, 2017, 2019 et 2020. Des anomalies ont été constatées au sein de l'échantillon. D'une part, ces contrats font très souvent suite à un premier contrat de remplacement. Ce premier constat conduit à s'interroger sur la réalité du remplacement initial mais aussi sur les besoins de service ou de la nature des fonctions justifiant le recours à l'article 3-3 2°. D'autre part, l'obligation de lancer une procédure d'appel à candidatures n'est pas systématiquement respectée par la collectivité. Le contrôle de légalité a régulièrement sollicité la collectivité sur ces choix de recrutement de contractuels en lieu et place de titulaires.

L'analyse des contrats n'aboutissent qu'exceptionnellement à constater l'existence de besoins spécifiques ou encore de fonctions justifiant d'un recrutement en dehors de la fonction publique territoriale. L'absence de titulaire susceptible de remplir les conditions exigées par la collectivité est d'autant moins vérifiable que la déclaration de la vacance de l'emploi n'est pas toujours effectuée.

En ne démontrant pas en quoi les besoins du service justifient ce type de recrutement, ni l'impossibilité de recruter un fonctionnaire, la collectivité méconnaît les dispositions de l'article 3-3 2° et rompt le principe d'égal accès à l'emploi public.

Les recrutements sur les postes de direction

À la suite du départ à la retraite d'un directeur dans le domaine de l'aménagement urbain, une déclaration de vacance de poste suivie de la publication d'une offre de recrutement d'un titulaire est intervenue le 16 novembre 2020. Malgré la réception de 44 candidatures, la procédure de recrutement est demeurée infructueuse. Toutefois, aucun procès-verbal des jurys expliquant les raisons de cette infructuosité n'a été produit. En mai 2021, la collectivité a recruté pour pourvoir ce poste, un contractuel, à temps partiel, au titre d'un accroissement temporaire d'activité alors que qu'il s'agissait de répondre à la vacance, depuis plusieurs mois, d'un poste de direction faisant suite au départ à la retraite du titulaire.

Par délibération du 21 juillet 2021, le poste a été ouvert aux contractuels, mais aucune nouvelle offre n'a été publiée. Par contrat du 26 janvier 2022, l'intéressé a été recruté en qualité d'administrateur hors classe à temps complet sur le fondement de l'article 3-3 en raison de la nature des fonctions et des besoins du service, sans autre précisions, pour une durée d'un an à compter du 1^{er} octobre 2021. Rétroactif, ce contrat acte un recrutement intervenu sans jury et sans aucune mesure de publicité alors que l'agent sélectionné occupait ce poste depuis plusieurs mois à la suite d'un recrutement fondé sur un accroissement d'activité qui n'apparaît pas suffisamment justifié.

La rémunération brute accordée au candidat retenu lors de sa prise de poste s'élève à 94 107 € contre 83 440 € pour l'ancien directeur en 2020, soit une différence de 12 % (soit 10 557,17 €). Le différentiel de rémunération provient du régime indemnitaire accordé à l'intéressé qui s'avère plus favorable.

En sa qualité de directeur dans le secteur de l'aménagement urbain, l'agent recruté est chargé d'intervenir sur la rénovation immobilière, tant en matière de logement que d'activité commerciale. Or il a occupé précédemment plusieurs fonctions de dirigeant et de cadre supérieur dans des sociétés spécialisées dans le montage et le développement de projets immobiliers d'aménagement œuvrant sur le territoire montpellierain. Cette alternance entre des fonctions privées et publiques dans le domaine de l'immobilier sur le même secteur géographique est susceptible de créer des situations d'interférence entre des intérêts publics et privés et porter atteinte à un exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. L'instance collégiale de référent déontologue de la collectivité aurait pu être utilement saisie de ce sujet. Dans ses procédures de recrutement, la collectivité doit veiller à une plus grande maîtrise des risques de conflits d'intérêts et au respect des règles relatives au cumul d'activité.

En conclusion, l'ensemble de la procédure a conduit à contourner le principe de libre accès aux emplois publics. L'intéressé a bénéficié d'une part, d'un recrutement selon une procédure dérogatoire au droit commun échappant à l'obligation de transmission des actes au contrôle de légalité de la préfecture, d'autre part d'une rémunération favorable en l'absence de tout contrôle sur la conciliation entre ses activités professionnelles publiques et privées.

Un second recrutement sur un poste de direction dans le secteur culturel appelle des observations de la chambre. L'intéressé a initialement été recruté en qualité d'attaché non titulaire pour faire face à un accroissement temporaire d'activité³⁶ au sein de la direction du cabinet pour la période du 12 avril 2021 au 31 août 2021. Le motif d'accroissement d'activité, qui fonde les premiers recrutements au sein du cabinet du maire, apparaît insuffisamment justifié par les pièces produites. Sur une partie de cette période, des agents de catégorie A affectés au sein de la direction de la communication du cabinet étaient sans affectation suite à la suppression de leur poste (cf. *infra*). Cet agent, attaché territorial en période de stagiairisation, a ensuite été recruté sur un poste

³⁶ Sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

de directeur sans qu'une déclaration de vacance de poste ne soit publiée, ni aucun jury réuni. Relevant d'une direction mutualisée, son poste créé précédemment à son recrutement a été immédiatement transféré de la ville vers la métropole, donnant ainsi lieu à la création d'une direction bicéphale. Ainsi le poste occupé par le précédent directeur a été scindé, entre deux agents, de grade et d'expérience différents mais occupant une même fonction mutualisée de manière dissociée.

En conclusion, l'ensemble de la procédure a conduit à contourner le principe de libre accès aux emplois publics, l'intéressé ayant bénéficié d'un recrutement selon une procédure dérogatoire au droit commun assortie d'une création de poste.

Recommandations

7. Mettre en œuvre les dispositifs de prévention de conflits d'intérêts, notamment en saisissant l'instance collégiale de déontologie de la collectivité afin de maîtriser les risques identifiés. *Non mise en œuvre.*

8. Veiller au respect des dispositions relatives au cumul d'activités telles que prévues à l'article 25 septies II-1° de la loi du 13 juillet 1983 et dans le décret du 30 janvier 2020. *Non mise en œuvre.*

3.1.2. Les vacations expertises : des recrutements à l'objet atypique

3.1.2.1. Des vacations expertises pérennes au sein du cabinet du maire

Au cours de la période sous revue, trois personnes ont été recrutées en qualité de vacataires au sein du cabinet du maire entre 2014 et 2020.

Deux personnes, nées respectivement en 1946 et 1947, ont été recrutées à compter de 2014 en qualité de personnel non titulaire non permanent pour exercer au sein du cabinet les fonctions de conseiller du maire sur le fondement de plusieurs arrêtés d'une durée allant de six mois à un an. Ils ont été reconduits dans leurs fonctions pour l'un jusqu'en 2020, pour l'autre jusqu'en 2017 sans interruption. Ces arrêtés précisent qu'ils apportent « leur expertise dans le domaine de la communication ».

Leur rémunération est fixée par référence à la délibération du conseil municipal de la ville de Montpellier du 3 mai 2010, qui a adopté un mode de rémunération spécifique pour les vacations dites d'expertises réalisées dans le domaine de la communication et de la culture. La rétribution est fixée à 375 € nets par journée dans la limite de huit jours par mois, la ville s'acquittant en outre des cotisations salariales et patronales afférentes. Selon les termes de la délibération, cette rétribution spécifique permet de « recourir à l'intervention de personnalités choisies, sélectionnées au regard de leur niveau de diplôme (master 1 ou master 2) et de leur expérience dans les domaines concernés ». Sur ce fondement, ces deux personnes ont été rémunérées 3 000 € par mois et 36 000 € net par an durant respectivement trois et six ans, soit le montant maximal autorisé.

Un vacataire est recruté pour exécuter un acte déterminé, sans continuité dans le temps et sa rémunération est attachée à l'acte. En l'espèce, aucune de ces trois conditions n'apparaît remplie. Jusqu'au changement d'ordonnateur, les contrats de recrutement n'ont pas connu d'interruption, la rémunération n'est qu'artificiellement attachée à un acte, elle est en réalité stable sur l'ensemble de la période à hauteur de 3 000 € nets mensuels, et enfin la nature des fonctions telle que définie dans les arrêtés de recrutement ne fait référence à aucun acte déterminé mais à

une prestation globale au contenu peu défini : « son expertise dans le domaine de la communication ». Par ailleurs, n'étant titulaire selon son CV que d'une licence, l'une des personnes recrutées ne remplit pas les conditions fixées par la délibération. Enfin, aucune pièce attestant de la réalité des expertises réalisées n'a été produite. Les intéressés, en réponse ont produit des pièces et fourni des explications excluant toute qualification de vacation expertise pour leurs prestations.

Au-delà de la limite d'âge de 67 ans, un collaborateur de cabinet ne peut être ni recruté, ni maintenu en fonction. Au final, il apparaît que sous couvert de contrats de vacations expertise, les intéressés ont exercé une activité de collaborateur de cabinet ou tout au moins d'agent contractuel, tout en ayant dépassé la limite d'âge autorisée.

Une troisième personne a été recrutée selon la même procédure et la même base légale, pour une rémunération similaire sur la période allant du 1^{er} février 2015 au 30 juin 2020 (à l'exclusion de la période du 1^{er} août 2017 au 31 janvier 2018).

Alors que son recrutement est juridiquement fondé sur des arrêtés de vacations expertise, l'intéressé apparaît sur plusieurs organigrammes, soit comme un vacataire au sein du cabinet, soit comme collaborateur de cabinet. La nature de ses missions, leur caractère pérenne et son positionnement au sein de l'organigramme de la collectivité conduisent à remettre en cause la qualification donnée par la collectivité aux contrats la liant à cet agent. La collectivité a eu recours à un contrat de vacations expertise de manière irrégulière pour contourner la difficulté posée par le cumul d'emplois affiché par l'intéressé entre d'une part ses fonctions de chef d'entreprise et son emploi de contractuel de droit public. Un contractuel de droit public ne peut cumuler durablement ce dernier contrat avec un poste de dirigeant de société.

Ainsi, durant le mandat du précédent ordonnateur, les dépenses mensuelles de rémunérations nettes afférentes à ces trois agents s'élèvent au total à 9 000 € alors que leurs contrats, qui peuvent être regardés pour certains d'entre eux comme ceux de collaborateurs de cabinet et pour d'autres comme des prestataires de service, n'apparaissent pas sous ce statut ni ne relèvent des crédits affectés à cette nature d'emploi. Le recours irrégulier aux vacations expertises facilite le contournement des règles en matière de recrutement et de commande publique tout en excluant l'information de l'assemblée sur la nature et la consistance des besoins et des prestations réalisées.

3.1.2.2. Des vacations expertise culturelles

Un agent titulaire de l'État a perçu un peu plus de 18 000 € entre 2018 et 2020 au titre de rémunération de vacations expertises. Les pièces contenues dans son dossier personnel sont très parcellaires et ne permettent pas de rattacher clairement les paiements effectués à des vacations expertise. La collectivité n'a pas été en mesure de fournir d'élément ni de pièce sur la nature des tâches accomplies dans ce cadre. En réponse l'intéressé soutient que les vacations réalisées avaient pour objet d'émettre un avis sur une rénovation architecturale et préparer des expositions.

3.2. De nombreux agents sans affectation

Pour la première fois, la collectivité a identifié, le 2 décembre 2021 lors de la présentation du dispositif de reclassement « passerelle » 297 agents sans affectation. Précédemment la collectivité, bien qu'ayant connaissance de certaines situations d'agents sans emploi, n'avait

jamais recensé les agents sans affectation. Ces personnels, qui représentent 8 % des effectifs en ETP, selon cette première évaluation, sont rémunérés et perçoivent généralement tant leur traitement brut que leur régime indemnitaire. L'exhaustivité de cette liste d'agents n'est pas garantie, le recensement de cette catégorie de personnels dits sans affectation étant, selon la collectivité, toujours en cours.

Sujet ancien au sein de la collectivité, l'existence d'agents sans affectation n'a pas été réellement pris en charge, aucun dispositif structurant et global n'ayant été jusqu'ici mis en œuvre. Pour certains, ces agents demeurent dans cette situation depuis plusieurs années (51 depuis cinq ans et plus, 16 depuis sept ans et plus). Leur situation est diverse, mais tous ont en commun de ne pas être affectés durablement sur un poste. Certains, qui ont d'abord été placés en congé maladie, n'ont pas été réaffectés sur un poste à l'issue de cette position. D'autres, qui relevaient soit de services transférés ou exerçaient des activités qui ont été externalisées, ne se sont vus proposer aucun autre poste. Enfin, plusieurs agents n'ont pas été maintenus dans leurs fonctions pour des raisons, soit d'ordre relationnel interne aux équipes, soit d'ordre politique comme au sein du cabinet. La position statutaire de chacun de ces agents aurait dû être individuellement réexaminée.

Si l'actuel municipalité a déployé, en décembre 2021, le dispositif « passerelle » avec pour objectif de réintégrer 30 agents, cette mesure n'apparaît pas à la hauteur des enjeux d'une situation, complexe à résorber, et installée depuis plusieurs années. En effet, elle résulte pour partie de choix de gestion passés ayant conduit à recruter localement des agents peu qualifiés pour assurer des missions d'exécution avec peu de perspectives d'évolution. Ces agents ayant vieilli présentent parfois des pathologies, parfois une lassitude dans l'exercice des missions, et la collectivité ne leur a pas offert de réelles possibilités d'évolution dans leurs fonctions. La mobilité interne constitue un levier insuffisamment utilisé dans la collectivité pour assurer aux agents un retour ou un maintien effectif dans l'emploi.

Associé à une politique de recrutements en hausse, une telle proportion d'agents sans affectation au sein d'une collectivité ayant 4 477 emplois ouverts au budget traduit des insuffisances dans la gestion des carrières, et d'une manière plus générale, des moyens humains de la collectivité. En ce sens, il peut être relevé qu'entre 2015 et 2020, la collectivité a recruté 684 agents contractuels pour faire face à l'absence de titulaires.

Tout en reconnaissant pleinement les incidences de cette situation sur son fonctionnement, la collectivité fournit plusieurs explications à cette situation : des difficultés d'accueil de ces agents dans les directions (saturation, exclusion, tensions, etc.), la raréfaction des postes, notamment sur les fonctions administratives, la mise en concurrence de ces agents avec d'autres ayant plus de compétences, plus d'expérience et moins de restrictions médicales, des difficultés de santé, d'adaptation aux changements, voire un manque de confiance lié aux difficultés personnelles et/ou comportementales que rencontrent certains.

Ces situations conduisent au versement de traitements et de rémunérations en l'absence de tout ou partie du service fait, et ce en raison d'un défaut de proposition d'affectation de la collectivité ou de recherches de solutions individualisées. Le coût annuel de ces agents non affectés pour la collectivité peut être, au minimum, évalué à 10 813 176 €³⁷. En proportion, cette charge équivaut à 2,7 points des ressources fiscales issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sans nier les difficultés induites par ce cumul de situations individuelles non résolues au fil des années, l'engagement de fonds publics de manière durable sans obtention d'une contrepartie constitue une irrégularité imposant la mise en œuvre d'un plan d'actions adapté.

³⁷ 36 408 € (coût d'un agent C évalué par la collectivité) × 297 = 10 813 176 €.

L'ordonnateur a initié des actions qu'il qualifie de fortes depuis 2020 pour traiter cette problématique, parmi elles le dispositif de conseil en mobilité « lab Rh » enregistrant une évolution positive du nombre d'agents en mobilité réussie, et l'initiation en 2023 d'une nouvelle démarche de reclassement des agents. Dans l'attente de leur plein effet, les mesures mises en œuvre, dans un contexte de recrutement régulier d'agents, associé à un absentéisme élevé (cf. *infra*), n'apparaissent pas suffisantes. La collectivité doit renforcer son dispositif d'accompagnement vers le retour à l'emploi de ces agents, en réexaminant individuellement chaque position statutaire.

Recommandation

9. Renforcer le dispositif d'accompagnement des agents sans affectation de la collectivité en envisageant soit un retour à l'emploi, soit en régularisant leur position statutaire. *Mise en œuvre en cours.*

3.3. La gestion de carrière

3.3.1. Le cumul d'activités

3.3.1.1. Des cumuls d'activités irréguliers

encadré 3 : le cadre et les règles du cumul d'activités

La loi pose le principe selon lequel il est formellement interdit aux fonctionnaires et agents contractuels de cumuler leurs fonctions publiques avec l'exercice d'une autre activité professionnelle dans le secteur privé. L'article 25 septies I de la loi statutaire du 13 juillet 1983, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi du 20 avril 2016, dispose que : « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit [...] ».

Ce principe d'une interdiction stricte du cumul d'activités connaît cependant plusieurs exceptions. Les agents publics peuvent, ainsi, produire librement des œuvres de l'esprit ou, s'agissant de certaines catégories d'agents, exercer des professions libérales. Ils peuvent, également, sur simple déclaration faite à l'autorité hiérarchique dont ils dépendent, continuer à exercer une activité privée, durant une certaine durée, pour les dirigeants d'une société ou d'une association à but lucratif lauréats d'un concours de la fonction publique ou recrutés en qualité d'agents contractuels de droit public.

Exception faite de ces dérogations, le principe d'interdiction du cumul d'activités demeure, de sorte qu'un fonctionnaire ou un agent contractuel qui ne respecterait pas cette interdiction s'expose au prononcé de sanctions. À cet égard, l'article 25 septies de la loi statutaire du 13 juillet 1983 dispose que : « sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement ».

Au titre de la période 2019-2020, la collectivité a recensé 83 demandes de cumul d'activités qui portent principalement sur des activités accessoires d'enseignement ou de création artistique. Un échantillon de 55 dossiers a été examiné afin d'apprécier le niveau de suivi par la collectivité des situations de cumul d'activités. Sans être représentatifs d'un mode de gestion, et par voie de conséquence généralisables, les constats issus de cet examen mettent en évidence l'existence d'un risque appelant un traitement approprié par la collectivité. Le risque de cumul non déclaré et autorisé, est facilité et accru par l'absence de contrôle suffisant de la présence des agents sur leur emploi (temps de travail, absentéisme...).

Au sein de l'échantillon, neuf dossiers examinés mettent en évidence un cumul d'activités non déclaré au sein de diverses sociétés. Parfois, certains agents en situation de cumul d'activités non déclaré sont dans le même temps placés au sein de la collectivité dans des positions de congé maladie ou bénéficient d'un arrêt d'activité car revendiquant une situation à risque en période d'épidémie. La rémunération perçue cumulativement avec celle versée par la collectivité s'élève pour l'un des agents à 28 514 € en 2021, et ce au titre d'une activité de chauffeur routier.

3.3.1.2. Un cumul d'activités notoire conjugué à des périodes d'absentéisme

Un agent a exercé une activité salariée dans le secteur privé tout en étant placé en congé maladie ordinaire ou en autorisation d'absence par la collectivité au titre de son activité de titulaire de la fonction publique territoriale.

Sur la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018, l'agent était placé en position d'activité à l'exception de 41 jours de congé pour maladie ordinaire. Il a ensuite été en position d'activité hors congés annuels jusqu'au 17 mars 2020. À compter de cette date, il est placé en autorisation spéciale d'absence jusqu'au 12 juin 2020. À compter du 29 octobre 2020, il est placé en congé maladie ordinaire ou lié à la crise sanitaire, à plein traitement. Or, salarié d'une entreprise privée depuis le 1^{er} août 2001, il doit, selon son contrat, réaliser 151,67 heures mensuelles, soit un temps plein. Sa rémunération brute s'élève à 10 049 € en 2019, 6 578 € en 2020 et 5 218 € en 2021. Il n'a pas été placé en congé maladie dans le cadre de ce contrat de droit privé.

Enfin, si aucune demande de cumul d'activités avec un emploi privé salarié ne figure dans le dossier de l'intéressé, sa situation ne relève en tout état de cause pas des exceptions autorisées par la loi. La collectivité s'est saisie de cette situation.

3.3.2. La position statutaire des agents

L'examen de la position statutaire de quelques agents et des procédures disciplinaires met en évidence des anomalies dans leur suivi et leur traitement facilitées par une organisation peu structurée du service RH gestionnaire et un contrôle insuffisant de la présence des agents sur leur emploi (temps de travail, absentéisme...).

Le placement en disponibilité pour convenances personnelles, qui n'est pas de droit, doit faire l'objet d'une demande motivée de l'agent et d'un avis favorable du supérieur hiérarchique. La demande est accordée sous réserve des nécessités de service et l'autorité territoriale peut imposer un préavis de trois mois. Cette position n'a pas vocation à couvrir une absence injustifiée.

Dans un dossier consulté ne figurait ni la demande de placement en disponibilité pour convenances personnelles de l'agent, ni l'avis favorable du supérieur hiérarchique. Aucune commission paritaire n'avait été saisie du dossier préalablement à la prise de décision. L'arrêté plaçant l'agent en disponibilité régularisait de manière rétroactive une absence due à une incarcération depuis près de quatre mois, n'ayant donné lieu à aucune interrogation antérieure du service RH. De la même manière, le renouvellement de la disponibilité est intervenu de manière rétroactive. De plus, la condamnation pénale d'un agent public, même pour des faits relatifs à sa vie privée, pouvait justifier une sanction disciplinaire en raison des répercussions de la condamnation sur l'image ou l'honneur de l'administration employeur. Le dossier n'a pas, en l'espèce, donné lieu à engagement d'une procédure pénale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de certaines procédures de recrutement conduit la chambre à constater que la commune de Montpellier ne respecte ni la procédure interne qu'elle a formalisée ni les textes réglementaires. Certains recrutements contreviennent aux dispositions légales garantissant le libre et l'égal accès de tous aux emplois publics. Bien que largement pratiqué, le recours aux contractuels sur emploi permanent est rarement justifié par l'impossibilité de la collectivité de recruter un agent titulaire. Se faisant la collectivité se prive de l'apport d'agents titulaires expérimentés en provenance d'autres collectivités pouvant enrichir les savoirs faire de ses équipes. De même, favorisant peu la mobilité interne et ayant peu développé une politique de gestion variée des parcours professionnels, elle a au fil des années exclu un nombre croissant d'agents, qu'elle peine d'ailleurs à recenser, de l'emploi.

Plusieurs recrutements sur des postes stratégiques sont marqués par un non-respect des règles applicables. Ces irrégularités, notamment avec l'utilisation abusive des vacations expertises, ont permis de contourner dans certains cas la règle de la limite d'âge, mais aussi le plafond des emplois de collaborateurs de cabinet.

La collectivité a identifié au sein de ses effectifs mutualisés 297 agents sans affectation. Ces personnels, qui représentent 8 % des effectifs en équivalent temps plein, selon cette première évaluation perçoivent généralement tant leur traitement brut que leur régime indemnitaire. Résultat de choix de gestion passés ayant conduit à recruter localement des agents peu qualifiés pour assurer des missions d'exécution avec peu de perspectives d'évolution, cette situation soulève plusieurs difficultés tant pour les agents concernés qu'au plan financier.

Le coût annuel de ces agents non affectés pour la collectivité peut être, au minimum, évalué à 10 813 176 €. En proportion, cette charge équivaut à 2,7 points des ressources fiscales issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sans nier les difficultés induites par l'existence de ces situations individuelles non résolues au fil des années, la chambre recommande à la collectivité la mise en œuvre d'un plan d'actions adapté.

4. LE TEMPS DE TRAVAIL

4.1. Le temps de travail : un régime favorable hérité du passé

4.1.1. Un régime dérogatoire

encadré 4 : les règles applicables en matière de temps de travail

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature a fixé la durée légale du travail à 35 heures, soit 1 607 heures par an. Si le maintien d'une durée de travail inférieure aux 1 607 heures a été autorisé par le décret du 12 juillet 2001 pour les régimes mis en place antérieurement à 2001, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a définitivement mis fin aux dispositifs dérogatoires. Les droits à congés annuels sont arrêtés par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985³⁸ à une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service.

³⁸ Article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Le dernier rapport de la chambre du 25 novembre 2013³⁹ soulignait qu'avec 1 568 heures, le temps de travail appliqué dans la commune de Montpellier s'écarterait du régime de droit commun. Pour une durée de travail de 35 heures hebdomadaires, ce régime aboutissait à l'octroi de six semaines de congés payés contre cinq dans le régime général, soit 30 jours de congés annuels. La chambre avait préconisé de « renégocier la durée de temps de travail annuel » tout en mentionnant l'impact favorable de cette mesure sur les charges de personnel. La collectivité avait rappelé son droit à maintenir ce régime dérogatoire résultant d'un accord conclu avant 2001.

tableau 22 : nombre d'heures et de jours travaillés pour un cycle de sept heures par jour

Durée de travail jusqu'au 1 ^{er} janvier 2022 hors écoles	
Nombre total de jours sur l'année	365
Repos hebdomadaires : 2 jours × 52 semaines	-104
Congés annuels : 5 fois les obligations hebdomadaires de travail	30
Congés exceptionnels	4
Jours fériés	-7
Nombre de jours travaillés	220
Total d'heures	1 537

Source : questionnaire 2 – Thème 4 – Réponse 4.2

Sans qu'il soit possible dater la mise en œuvre de ce nouveau régime⁴⁰, la collectivité a accordé quatre jours de congés exceptionnels supplémentaires correspondant à des jours de fermeture des services municipaux, portant ainsi le régime de temps de travail à 1 537 heures au cours de la période sous revue. Ces congés exceptionnels fixés dans le calendrier en début d'année sont octroyés sans aucune base légale.

Le précédent ordonnateur n'a pas remis en cause ce régime dérogatoire durant son mandat malgré le surcoût financier généré pour la collectivité et ses conséquences directes ou indirectes en termes d'organisation des services (poids des heures supplémentaires, secteur éducation en forte tension, cumul d'un temps de travail allégé et d'un absentéisme élevé). Contraint par la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019, le nouvel ordonnateur a porté le régime de temps de travail à 1 607 heures⁴¹ tout d'abord pour les personnels des écoles à compter du 1^{er} septembre 2021, puis pour l'ensemble des agents à compter du 1^{er} janvier 2022, date limite fixée par la loi.

La mise en œuvre obligatoire des 1 607 heures a rencontré de nombreuses oppositions, sans doute accentuées par les décisions de gestion antérieures ayant accru le différentiel entre le temps de travail légal et le régime appliqué aux agents de la collectivité.

4.1.2. Le surcoût du régime dérogatoire sur la période

Le temps de travail annualisé au sein de la collectivité s'élevant, jusqu'en 2021, à 1 537 heures⁴², le déficit horaire représentait 70 heures par an et par agent, soit l'équivalent de 10 jours de congés sur une base de 35 heures hebdomadaires. Ce temps de travail allégé constituait indirectement un surcoût global pour la collectivité, compensé par la création d'emplois ou d'heures supplémentaires. Exprimé en ETP, cet allègement du temps de travail correspond au

³⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/26294>

⁴⁰ La collectivité n'a pas été en mesure de produire de délibération fondant ce nouveau régime pérennisé.

⁴¹ Délibération n° 2021-291 du 26 juillet 2021.

⁴² Répartis en 183 profils de cycles de travail différents.

recrutement de 160 agents à temps plein⁴³. À titre de comparaison, ce volume est proche de celui du nombre de contractuels recrutés en 2020. Ce déficit de temps de travail génère une dépense supplémentaire au sein des charges de personnel évaluée à 7,5 M€ pour la ville, soit près de 20 % de sa capacité d'autofinancement nette dégagée en 2020 pour financer ses investissements futurs.

tableau 23 : calcul du surcoût budgétaire du régime de temps de travail dérogatoire

Heures non travaillées par agent	a	70
Durée de travail théorique de la collectivité	$b = 1607 - a$	1 537
Effectif exprimé en ETP (2020)*	c	3 533
Volume d'heures non réalisées par rapport à 1607 H	$d = a \times c$	247 310
Exprimé en ETP	$e = d / 1607$	153,9
Charges de personnel (en €, 2020)	f	172 285 388
Coût moyen d'un agent en €	$g = f / c$	48 764,62
Surcoût budgétaire en €	$H = e \times g$	7 504 653

Source : CRC

* Données fournies par la collectivité Q02-T04-13-Tableau_28_absences

4.1.3. La difficile réforme du temps de travail

4.1.3.1. Des effets amortis par la mise en place de jours dédiés à l'agent et au collectif

Le 5 juillet 2021, un projet de réforme du temps de travail visant à atteindre les 1 607 heures a été présenté au comité technique. Par délibération du 26 juillet 2021, le conseil municipal a adopté ce nouveau régime du temps de travail à compter du 1^{er} septembre pour les personnels scolaires et à compter du 1^{er} janvier 2022 pour l'ensemble des agents.

Pour un cycle type de 39 heures de travail hebdomadaires, ce régime entraîne une augmentation du nombre de jours travaillés annuels équivalente à 10 jours, compensée par les suppressions suivantes : - 3 jours de RTT, - 2 jours de congés annuels, - 4 jours exceptionnels, - 1 jour dit journée de solidarité.

graphique 7 : présentation du dispositif



Source : comité technique du 5 juillet 2021

⁴³ Nombre d'heures non effectuées (70 heures par agent et par an) multiplié par le nombre d'agents en fonction au 31 décembre 2020.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de ce nouveau temps de travail et faciliter son acceptation sociale, deux jours de travail dit dédiés sont intégrés⁴⁴ :

- une journée individuelle dédiée à l'agent (prévention, santé, sensibilisation) ;
- un jour dédié au collectif (séminaire et rencontres internes).

Sur les 10 jours de travail supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif des 1 607 heures, huit journées seront consacrées à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

tableau 24 : présentation des activités proposées durant les jours dédiés

Jour dédié Agent	Jour dédié Collectif
- Formation/sensibilisation sur des thèmes ciblés (égalité femmes-hommes, laïcité, prévention addiction, ...) - Transmission de compétences - Immersion dans des services - Projet d'une journée Vis ma Vie dans une autre direction	- Séminaire, temps collectifs pour réfléchir au sens des missions et à l'organisation - Participation à l'élaboration de projets - Réalisation d'activités reportées ou non réalisées : mission d'archivage, organisation des bureaux, conditions matérielles - Formation ciblée sur le fonctionnement : prévention au travail, évolution de la réglementation dans le domaine concerné,...

Source : extrait de la présentation de la mise en œuvre des 1 607 heures au comité technique du 5 juillet 2021

4.1.3.2. Une réforme atténuée par la mise en œuvre de jours de compensation

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 supprime l'ensemble des régimes dérogatoires à la durée légale du travail qui avaient été mis en place par les collectivités territoriales antérieurement à 2001. Pour autant, certaines exceptions prévues par l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale demeurent afin de tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis certains agents publics (travail de nuit, travail le dimanche, travail en horaires décalés, modulation importante du cycle de travail, travail en équipe, travaux pénibles ou dangereux). La collectivité doit délibérer, après avis du comité technique, afin de définir les sujétions et contraintes auxquelles sont exposés les agents concernés au niveau local pour justifier une diminution de la durée légale du travail. À défaut de délibération, la durée légale de 1 607 heures annuelles s'applique à tous les agents au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

La délibération du 26 juillet 2021 « pose le cadre général pour la majorité des agents » de la mise en place des 1 607 heures, mais elle prévoit, dans un second temps, la possibilité de faire bénéficier les agents soumis à des contraintes liées à la nature de certaines missions ou concernés par des cycles ou des conditions de travail spécifiques de un à deux jours de compensation⁴⁵. Cette délibération organise la mise en œuvre d'une première exception pour les personnels des écoles et des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), seuls personnels concernés par l'introduction des 1 607 heures au 26 septembre 2021. En définitive, tous les personnels concernés par cette première délibération bénéficient ainsi de deux jours de compensation par année scolaire en raison de « cycles de travail contraints ».

Le 1^{er} février 2022, la collectivité est venue achever la réforme en encadrant les dérogations possibles aux 1 607 heures.

⁴⁴ Présentation de la mise en œuvre des 1 607 heures au comité technique du 5 juillet 2021 et délibération n° 2021-291 du 26 juillet 2021.

⁴⁵ La présentation au comité technique du 5 juillet 2021 adopte une définition large de la notion de sujétions particulières et des agents concernés.

tableau 25 : agents susceptibles de bénéficier de jours de compensation

Listes des métiers déjà identifiés pouvant donner lieu à des jours de compensation			
Gardien des installations sportives	Dimanche travaillé	Agents de régulation de l'espace public (brigade SVPEU, brigade capture)	Modulation importante du cycle de travail
Agents des établissements publics culturels	Dimanche travaillé	Jardiniers des espaces verts	Cycles de travail
CSU	Dimanche travaillé, travail de nuit	Agents travaux et maintenance (ateliers, protocole)	Travaille le week-end
Surveillants de cimetières	Travail le week-end	Agents de Police municipale	Modulation importante du cycle de travail
Projectionniste Nestor Burma	Dimanche travaillé	Placiers des Halles et Marchés,	Travail le dimanche
Gardes squares	Dimanche travaillé	Agents d'entretien (dont AERS)	Cycles de travail
Soigneurs animaliers	Dimanche travaillé	Agents en fonction auprès des enfants (ATSEM, auxiliaires de puériculture, CAP petite enfance, RALAE, RTGS, animateurs, RALSH)	Cycles de travail contraints, vigilance accrue auprès des enfants
Pompiers forestiers et responsables des pompiers forestiers	Dimanche travaillé	Agents de voirie	Modulation importante du cycle de travail
Agent des Maisons pour Tous	Travail en soirée, le dimanche, saisonnalité des cycles de travail	Agents d'accueil	Front office des usagers

Source : comité technique du 5 juillet 2021

1 368 agents, soit près d'un tiers de l'effectif, pourra bénéficier de jours de compensation. Alors que la délibération communale du 26 juillet 2021 pose en principe l'application des 1 607 heures à tous les agents, les mesures d'application en restreignent les conséquences réelles en termes de présence dans les services.

Les personnels des écoles ont fortement contesté l'augmentation de leur temps de travail, représentant globalement l'équivalent de six jours de présence annuels auprès des enfants ou dans les écoles. Cette réforme est la cause de plusieurs mouvements de grève dont ceux des 6 septembre et 21 septembre 2021 ayant fortement impacté le fonctionnement des écoles municipales. La création d'une prime de 300 € par agent et par an et la sacralisation de deux jours dédiés aux agents ont vocation à apaiser les tensions nées de la nécessaire mais difficile mise en conformité d'un régime du temps de travail très favorable accordé depuis de nombreuses années aux agents de la collectivité.

4.1.4. Une multiplicité de cycles de travail, source de complexité

Un nombre important de cycles de travail coexistent au sein de la commune. Deux cycles principaux sont aisément identifiables : un cycle de 35 heures par semaine pour sept heures de travail quotidien et un cycle de 39 heures par semaine pour 7h48 de travail quotidien. Ces deux cycles se déclinent par ailleurs en temps partiel variant de 50 à 90 %. À temps plein, ces cycles correspondent à 1 537 heures de travail annuel.

La collectivité recensait ensuite 183 cycles dits particuliers pour répondre aux besoins des services et à l'exigence de continuité du service public dont certains concernent très peu d'agents, l'ordonnateur précise que 20 cycles particuliers ont été intégrés dans les cycles normaux. Ces cycles sont le fruit d'une histoire et d'amendements intervenus depuis le passage aux 35 heures, mais aussi de la diversité des métiers. La collectivité n'est plus en mesure à ce jour de produire de manière exhaustive le détail de chacun des cycles de travail, précisant que « le recensement des cycles actuels de temps de travail nécessiterait un temps d'analyse conséquent ».

La multiplicité des cycles de travail constitue un frein nuisant à l'harmonisation globale du temps de travail et génère une surcharge en termes de gestion pour le pôle RH, quand bien même l'utilité de ce large panel n'est pas avérée. La refonte des cycles de travail accompagnée de la mise en place d'un système de recensement effectif du temps de travail constitue une mesure complémentaire mais essentielle à celle portant sur le déploiement des 1 607 heures à l'ensemble des agents.

Recommandation

10. Acheter la réforme du temps de travail en homogénéisant les cycles de travail.
Mise en œuvre incomplète.

4.2. Un régime d'autorisations d'absence pour événements familiaux dépourvu de base légale

Des autorisations d'absence peuvent être accordées pour certains événements familiaux. Les agents de la fonction publique d'État peuvent se voir octroyer à titre d'exemple cinq jours pour un mariage ou un PACS, trois jours pour une naissance ou une adoption et trois jours pour une maladie très grave ou le décès d'un conjoint, d'un père ou d'une mère. Dans la fonction publique territoriale, le régime d'octroi des autorisations d'absence est laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale. Il revient à l'organe délibérant, après consultation préalable du comité technique, d'adopter une délibération fixant le régime des autorisations spéciales d'absence. Elles ne constituent pas un droit mais sont accordées par le supérieur hiérarchique sous réserve de nécessité de service⁴⁶.

Au cas particulier, il n'existait aucune délibération fixant le régime des autorisations d'absence pour événements familiaux jusqu'au 10 octobre 2022, date à laquelle une délibération a harmonisé les conditions d'octroi des autorisations d'absence entre les agents de la ville et ceux de la métropole.

Le nombre de jours d'autorisation d'absence accordés par la commune est supérieur, pour les mêmes événements familiaux, à ceux accordés aux agents de la fonction publique d'État. La liste des autorisations d'absence, notamment pour événements familiaux est étendue à une sphère familiale plus large (ex : mariage de la tante du conjoint de l'agent). Ainsi, les agents de la commune peuvent bénéficier de cinq jours pour un parent ou un conjoint malade et le nombre de jours d'autorisation d'absence pour un enfant de moins de 16 ans malade n'est pas plafonné, huit jours sont aussi accordés pour un mariage ou un PACS et entre un et trois jours dans le cas de décès de collatéraux.

La saisie de ces autorisations d'absence, prises en charge après validation par le chef de service par des unités différentes du pôle RH est empreinte de complexité. L'ordonnateur annonce la refonte du processus d'octroi et de validation des autorisations d'absence sur la base d'un nouveau logiciel de gestion des temps en cours de généralisation.

Ce dispositif assez large d'octroi d'autorisations d'absence diminue d'autant plus le temps de travail annuel effectif, dont il a été constaté qu'il était inférieur au temps de travail légal.

⁴⁶ L'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique vient modifier l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relatif aux autorisations d'absence pour événements familiaux afin d'harmoniser les dispositifs dans l'ensemble de la fonction publique. Un décret devrait être prochainement publié pour fixer le nombre de jours octroyés relatifs aux autorisations spéciales d'absence pour les trois versants de la fonction publique.

4.3. Le compte épargne temps : un dispositif conforme à la réglementation, un suivi perfectible

Le compte épargne temps a été institué dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004. La commune a mis en œuvre le CET par délibération le 28 février 2005 et a modifié son règlement par délibération du 26 juillet 2010. Le règlement relatif au CET de la commune de Montpellier est conforme aux dispositions du décret de 2004 applicable aux collectivités territoriales. Par deux notes du 20 octobre 2020 et du 31 mars 2021, la commune a adapté ce règlement en période de crise sanitaire, par le relèvement du plafond de CET de 60 à 70 jours⁴⁷ en 2020 et par l'obligation de poser au moins cinq jours de congés avant le 1^{er} juin 2021.

La collectivité n'a pas été en mesure de fournir les données relatives aux CET pour les exercices 2016 et 2018. À l'instar d'autres données, le suivi n'est assuré que pour l'établissement des bilans sociaux. La collectivité ne dispose pas de données sur le montant des indemnités versées au titre du CET en 2015.

tableau 26 : indicateurs CET

Indicateurs ou soldes sur l'année de référence	2015	2017	2019	2020	2021
Solde jours épargnés CET au 31 décembre	24 967	19 084	32 409	39 667	
dont nombre de jours épargnés dans l'année	7 366	5 225	9 928	14 399	
Nombre de jours CET pris sous forme de congés	1 194	1 251	4 574	6 089	
Nombre de jours CET indemnisés	2 939	3 944	4 790	5 327	5 790
Montant total de l'indemnisation versée, en €	<i>nd</i>	354 242	438 045	497 610	527 055
Nombre de jours CET pris sous forme RAFP	0	36	88	50	
Nombre d'agents ayant ouvert un CET au 31 décembre	1 099	1 522	1 659	1 857	
Nombre d'agents n'ayant pas ouvert un CET au 31 décembre (nbre fonctionnaires - nbre agents ayant ouvert un CET)	2 812	2 072	1 698	1 473	

Source : données fournies par la collectivité

Le nombre de jours accumulés sur les CET augmente fortement entre 2017 et 2019 (évolution de + 70 %) passant de 19 084 en 2017 à 32 409 jours. Pour la collectivité « cette augmentation est concomitante à la revalorisation des montants forfaitaires d'indemnisation et à l'abaissement du seuil d'indemnisation (arrêté ministériel du 28 novembre 2018), ce qui a renforcé l'attractivité du dispositif ». Cette analyse apparaît incomplète dans la mesure où le nombre de jours pris sous forme de congés augmente plus fortement que le nombre de jours indemnisés.

Le solde global cumulé des jours épargnés sur CET est de 39 667⁴⁸ au 31 décembre 2020, soit le temps de travail annuel de 180 ETP⁴⁹. Les CET ont été abondés de 14 399 jours au titre de cette seule année, soit l'équivalent de deux années d'abondement en période normale. Cette forte augmentation est directement liée à la crise sanitaire. Le nombre de congés pris et le montant des jours indemnisés a augmenté dès 2020 suite à ces abondements, mais l'impact complet tant en termes financiers qu'en terme de temps de travail n'est à ce jour que partiellement réalisé, les effets ont perduré sur 2021 et seront absorbés sur ce budget par voie de provisionnement. La

⁴⁷ Conformément à l'arrêté du 11 mai 2020 relatif à la mise en œuvre de dispositions temporaires en matière de compte épargne temps.

⁴⁸ Document 1 : tableau sur l'évolution des données des bilans sociaux 2017-2019.

⁴⁹ Sur la base de 220 jours ouvrés.

monétisation de tous les jours déposés sur le CET au 31 décembre 2020 représentait une charge évaluée à 3,6 M€⁵⁰.

4.4. L'absentéisme

4.4.1. Un niveau d'absentéisme élevé

4.4.1.1. Un absentéisme élevé durablement installé

La collectivité n'a pas été en mesure de fournir de données exhaustives sur l'absentéisme au titre de la période 2015-2020. Seules les années de réalisation des bilans sociaux donnent lieu à la production de données conservées. Ces données n'intègrent pas les agents sans affectation, mais statutairement en position d'activité.

D'un niveau élevé voire atypique toutes causes confondues, l'absentéisme est, au cours de la période sous revue, orienté à la hausse. En 2019, il représente en moyenne 44 jours par agent permanent (tous types d'absences confondus) contre 38 jours en 2015. Les seules absences pour maladie ordinaire représentent en moyenne 24 jours par agent et par an et cet absentéisme dit compressible est stabilisé à ce niveau élevé.

tableau 27 : absences en jours tous cadres confondus 2015-2020

Absences en jours	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maladie ordinaire	91 240	ND	100 285	ND	88 410	84 961
Longue maladie, maladie longue durée	47 859	ND	42 164	ND	39 565	41 730
Accident du travail	14 284	ND	15 399	ND	21 251	17 450
Maternité, paternité, adoption	13 056	ND	12 301	ND	10 595	7 788
Jours totaux d'absence	166 439	ND	170 149	ND	159 820	151 929
Nombre d'agents permanents au 31/12	4 298	ND	4 021	ND	3 679	3 707
Absences par agent et par an	38	ND	42	ND	44	41
Absences pour congés ordinaires par agent et par an	21	ND	25	ND	24	23

Source : CRC d'après données fournies par la collectivité

L'étude menée par la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) comme celle menée par la DGCL confirme le niveau particulièrement élevé de l'absentéisme dans la commune Montpellier⁵¹ (cf. annexe 4). Montpellier affiche un nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire par agent de 24,9 jours contre 17 jours en moyenne par agent et par an en 2017⁵². L'absentéisme médical compressible de la collectivité est de 50 % supérieur à celui de la moyenne des collectivités du panel retenu.

Ce taux élevé d'absentéisme concerne les congés pour maladie ordinaire, mais aussi toutes les autres causes d'absence médicale à l'exclusion des congés maternité. Ainsi, les absences pour longue maladie comme les accidents du travail sont d'une durée totale supérieure à la moyenne nationale et évoluent à la hausse sur la période.

⁵⁰ $527\,055 / 5\,790 \times 39\,667 = 3\,610\,827 \text{ €}$.

⁵¹ Étude réalisée à partir des données issues de la synthèse des bilans sociaux 2017 de 50 collectivités.

⁵² Synthèse nationale des bilans sociaux de 2017, DGCL, page 83. En 2017, la ville de Montpellier compte en moyenne 25 jours d'absences par agent pour maladie ordinaire contre 13,7 pour l'ensemble de la fonction publique territoriale.

Le rétablissement du jour de carence en 2018⁵³ n'a pas eu d'impact sur l'absentéisme de courte durée de la collectivité. La possibilité de prise en charge par les contrats d'assurance maladie complémentaire de ce jour dit de carence constitue une explication de l'absence d'effet de cette mesure nationale.

tableau 28 : nombre moyen de jours d'absence selon le motif

	2015	2017	2019	2020	Évolution 2015 -2020
Nombre de jours d'absence moyen pour maladie ordinaire par agent	21	25	24	23	10 %
Nombre de jours d'absence moyen pour longue maladie par agent	11	10	11	11	-
Nombre de jours d'absence moyen pour accident du travail par agent	3	4	6	5	67 %
Nombre de jours d'absence moyen pour maternité par agent	3	3	3	2	-33 %
Nombre de jours d'absence par agent	38	42	44	41	8 %

Source : CRC, d'après les données fournies par la ville de Montpellier

L'année 2020 est atypique, la période de travail effectif a été réduite suite au confinement et à la fermeture de certains services publics.

4.4.1.2. Un absentéisme ciblé

Cet absentéisme élevé est porté par certaines catégories d'agents et par certains services.

Un absentéisme accentué chez les agents titulaires

Comme dans l'ensemble de la fonction publique territoriale, les agents titulaires sont plus absents que les agents contractuels. En moyenne, selon les données de la DGCL, les agents titulaires sont, en 2017, absents, toutes causes confondues, 26,5 jours par an contre 10,6 jours pour les non titulaires⁵⁴ et ces derniers ont une durée d'absence pour maladie ordinaire par agent inférieure de six jours à celle des titulaires. À Montpellier, cette surreprésentation de l'absentéisme chez les agents titulaires est plus marquée. Ainsi, un titulaire est absent en moyenne trois fois plus qu'un contractuel (soit 46 jours par an contre 16 jours pour un agent non titulaire en 2019).

tableau 29 : nombre moyen de jours d'absence en fonction du statut des agents permanents à Montpellier

	2015	2017	2019	2020
Nombre de jours d'absence tous types confondus pour l'ensemble des agents permanents	166 439	170 149	159 821	151 929
Nombre de jours d'absence par titulaire	41	45	46	32
Nombre de jours d'absence par contractuel	15	16	16	13

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

En 2019, si les agents non titulaires représentent 8,8 % des effectifs de la collectivité, ils ne sont concernés que par 3,2 % des jours d'absence, et ce constat est récurrent sur toute la période.

⁵³ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁵⁴ Synthèse nationale des bilans sociaux de 2017, DGCL, page 83.

tableau 30 : répartition des agents et des jours d'absences selon le statut

	2015	2017	2019	2020
Ratio d'agents titulaires	91,0 %	89,4 %	91,2 %	89,8 %
Proportion de jours d'absence par les titulaires	96,4 %	95,9 %	96,8 %	97,1 %
Ratio d'agents contractuels	9,0 %	10,6 %	8,8 %	10,2 %
Proportion de jours d'absence par les contractuels	3,6 %	4,1 %	3,2 %	2,9 %

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

Un absentéisme ciblé sur des services de proximité

En décembre 2020, la commune de Montpellier a mené un diagnostic recensant les taux d'absentéisme par service (qu'ils soient mutualisés ou non avec la métropole). Cette étude, qui s'appuie sur les données statistiques d'août 2019 à septembre 2020⁵⁵ altérées par la crise sanitaire, fait ressortir un niveau d'absentéisme inférieur à celui issu de l'analyse des bilans sociaux antérieurs. Les services concentrant un taux d'absentéisme élevé sont les directions en contact avec le public, comme l'éducation (12,1 %), la politique alimentaire (11,7 %), paysage et biodiversité (14 %), travaux et maintenance sphère éducative (11,2 %), la sécurité et la tranquillité publique (10,7 %).

Les services métropolitains non mutualisés présentent des taux d'absentéisme sensiblement plus faibles que ceux des directions de la ville. Le diagnostic organisationnel évalue l'absentéisme compressible global (tout service confondu) à 9,1 % à la ville contre 5,6 % à la métropole.

4.4.2. Un coût de l'absentéisme pesant sur le budget communal

En 2020, les absences représentent l'équivalent de 691 ETP pour un coût total de 33,7 M€ auquel il faut encore ajouter les coûts indirects induits par le recrutement d'un remplaçant pour assurer le service (dont la rémunération s'ajoute à la rémunération de l'agent absent), par la désorganisation des services (missions non remplies qui doivent être assumées par d'autres en contrepartie d'heures supplémentaires) ou encore par la perte de qualité du service rendu. Le coût de l'absentéisme absorbe ainsi près de 20 % des charges consacrées aux dépenses de personnel.

tableau 31 : coût de l'absentéisme

	2015	2017	2019	2020
ETP rémunérés (a)	4 184	3 872	3 539	3 533
Nombre de jours d'absence (tous types confondus) (b)	166 439	170 149	159 821	151 929
Conversion en ETP sur une base de 220 jours travaillés (b / 220 = c)	757	773	726	691
Charges de personnel nettes (d)	162 384 889 €	168 437 878 €	168 664 893 €	172 285 388 €
Coût moyen d'un agent (d / a) = e	38 811 €	43 502 €	47 659 €	48 765 €
Coût global de l'absence (c × e)	29 379 866 €	33 626 673 €	34 600 371 €	33 696 350 €
Coût de l'absence pour maladie ordinaire	16 095 980 €	19 829 991 €	19 152 419 €	18 832 378 €

Source : CRC d'après les données fournies par la ville de Montpellier (Questionnaire 2 – Thème 4 – Réponse 4.13)

Le coût direct des seules maladies ordinaires est, selon la même méthode de calcul, évalué à 11 % des charges de personnel engagées par la collectivité, soit 18,8 M€. Ces absences pour

⁵⁵ Analyse stratégique et préconisations pour la mise en place d'une organisation rassemblée de la ville et de la métropole de Montpellier, synthèse du mardi 8 décembre 2020, page 11.

maladie ordinaire sont un enjeu d'autant plus important que la collectivité dispose de leviers d'action plus aisément mobilisables (cf. annexe 5).

4.4.3. Une politique de prévention insuffisante

La politique communale de prévention de l'absentéisme s'articule autour de trois axes :

- un COPIL absentéisme, initié en 2019, mais très rapidement interrompu suite à la crise sanitaire et à la faveur de la nouvelle mandature, n'ayant conduit aucune action concrète ;
- la prévention de la désinsertion professionnelle depuis 2015 avec la mise en place d'une commission pluridisciplinaire et transversale RH, dédiée à l'accompagnement des situations problématiques de maintien ou de retour vers l'emploi ; cette démarche se poursuit notamment par l'installation d'un lien entre la collectivité et les agents absents plus de trois mois pour favoriser leur retour ;
- la prévention des risques professionnels réaffirmée depuis 2018 avec l'utilisation de trois outils, le document unique d'évaluation des risques professionnels, le programme annuel de prévention, et le fonds de prévention (100 k€ pour la commune).

Reposant sur des échanges formalisés avec les organisations syndicales et recherchant les causes et les moyens de lutter contre l'absentéisme, ces actions de prévention n'ont donné lieu qu'à peu d'actions concrètes contre un absentéisme durablement inscrit.

La collectivité a parfois renoncé à mettre en place des mesures simples participant à la réduction de l'absentéisme. Ainsi, déjà peu pratiqués par la commune de Montpellier en 2015, les contrôles médicaux étaient, en fin de période, abandonnés en raison d'une inefficacité alléguée sans toutefois qu'aucune autre mesure ne leur soit substituée. Au regard du fort taux d'absence, le faible recours à cet outil de contrôle prive la collectivité d'un moyen d'actions qui, en tout état de cause, participe au dispositif de prévention en affichant une volonté d'action du gestionnaire face à des situations individuelles identifiées.

tableau 32 : contrôle des arrêts de travail

Année	Nombre de contrôles	Suites données
2014	12	Aucune
2015	17	Aucune
2016	11	Aucune
2017	11	Aucune
2018	4	Aucune
2019	7	Aucune
2020	3	Aucune

Source : données fournies par la ville de Montpellier

Ce n'est que depuis juillet 2018 que la collectivité a modifié le régime indemnitaire des agents absents depuis plus de trois mois, qui précédemment percevaient intégralement les primes sans limitation de durée. Enfin, la collectivité initie, depuis récemment, de manière plus régulière des expertises ayant vocation à apprécier l'imputabilité ou non au service de la pathologie et réduire le taux d'accident de travail. Ces dernières mesures n'apparaissent pas suffisantes pour répondre à l'un des problèmes majeurs de la collectivité. Une politique de prévention de l'absentéisme doit être élaborée ainsi qu'un plan d'actions associé.

Recommandation

11. Élaborer, sans délai, une politique de prévention de l'absentéisme et déployer un plan d'actions associé. *Mise en œuvre en cours.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la lutte contre l'absentéisme constitue, un marqueur social fort de sa politique RH dont les axes de travail ont été définis dans la délibération cadre adoptée le 16 décembre 2022. Ce plan comporte des mesures innovantes dont la réduction du régime indemnitaire dès 10 jours d'absence dans l'année, le renforcement des contrôles des éventuels abus reposant sur un partenariat avec la médecine de ville, la création de cinq postes de conseillers en prévention au sein du pôle RH. Il vise aussi à traiter l'absentéisme en anticipant les risques de ruptures dans les parcours professionnels.

4.5. Des absences induites par la crise sanitaire

4.5.1. La gestion des absences contraintes en période de crise

4.5.1.1. Le déploiement de nouveaux modes de travail dans l'urgence

Durant la période de crise sanitaire, la collectivité a dû mettre en œuvre dans un contexte d'urgence et de risques élevés de nouveaux modes d'organisation de ses services et de gestion du temps de travail. Elle a été confrontée à diverses difficultés tenant à l'impératif de continuité de certaines missions de services publics. Ensuite, beaucoup de missions ne pouvaient s'exercer qu'en présentiel. Enfin, elle ne disposait pas d'un volume d'équipements suffisant pour placer rapidement et de manière importante les agents en télétravail.

Par note de service du 12 mars 2020, la commune a placé l'ensemble des agents ayant des enfants de moins de 16 ans scolarisés sous le régime d'autorisation spéciale d'absence (ASA). Puis dès le 17 mars 2020, à la suite de l'annonce du confinement, tous les agents ont été placés en ASA. Le 9 avril 2020, la collectivité a mis en œuvre son plan de continuité de service et désigné le nombre d'agents devant être physiquement présents par direction, organisé des rotations d'équipes et placé les personnels équipés en travail collaboratif à distance (TCD). Les agents en ASA restaient mobilisables sauf à justifier d'un certificat médical ou d'une obligation familiale liée à la garde d'enfants.

Intervenue à compter du 2 juin 2020, la reprise progressive de l'activité en présentiel a été limitée par les capacités d'accueil des bureaux. Les modalités pratiques concernant la gestion du temps ont été précisées par note du 15 juin 2020 définissant pour les agents les sept positions principales suivantes :

- les agents qui exercent normalement en présentiel ;
- les agents placés en TCD sur initiative de leur supérieur hiérarchique (notamment en raison de problématiques de respect de distanciation dans les bureaux mais dont l'activité permet le travail à distance) ;
- les agents mobilisables, non équipés pour travailler en TCD ou n'ayant pas une activité adaptée à ce mode de travail, et ne pouvant toutefois pas venir sur site en raison de problèmes de distanciation ;
- les agents présentant une pathologie constituant un facteur de risque en période de crise sanitaire ;

- les agents en arrêt maladie avant la crise ;
- les agents en arrêt maladie durant la crise sanitaire ;
- les agents placés en isolement durant la crise sanitaire.

4.5.1.2. Un retour progressif vers les services

La collectivité a œuvré pour faciliter un retour sécurisé des agents sur leur poste et améliorer la traçabilité de leur position dès juin 2020⁵⁶. Elle a acquis des matériels afin d'équiper les agents et développer le TCD dès septembre 2020. Elle a aussi mis à niveau son système d'information RH afin de recenser les diverses positions des agents. Toutefois les données restituées sur la position des agents manquent de fiabilité⁵⁷.

Si, en juin 2020, 971 agents n'étaient pas encore revenus en présentiel, en août on en dénombrait 215. Toutefois, à la date du second confinement, le nombre d'agents non placés dans une position classique d'activité a atteint 869. Le nombre d'agents ne reprenant pas le travail en présentiel s'est ensuite stabilisé, même en l'absence de confinement, autour de 800 agents chaque mois et ce jusqu'à l'été 2021⁵⁸. Parmi ces agents dits non présentsiels, la part de ceux placés en TCD augmente, elle représente environ 50 % du panel sur l'année, marquant ainsi la progression de ce mode de travail initié par la collectivité pour favoriser la continuité de l'activité. En avril 2021, 643 agents sont placés en TCD, ce nombre a par la suite décliné en même temps que le risque sanitaire.

Le nombre d'agents en ASA maladie contagieuse, c'est-à-dire malades ou cas contacts, oscille autour d'une centaine d'agents par mois. À ces cas d'absence ponctuelle s'ajoutent les agents présentant un risque sanitaire dont le nombre varie autour de 250 chaque mois. La collectivité a réagi de manière à assurer la continuité des services ainsi que le retour en poste de la grande majorité des agents. Toutefois, la situation des agents présentant une pathologie à risque constitue une cause d'absentéisme pérenne depuis deux ans.

4.5.2. Les personnes vulnérables

encadré 5 : présentation du dispositif national dit des personnes vulnérables

La circulaire du 10 novembre 2020 relative à l'identification et aux modalités de prise en charge des agents publics civils reconnus personnes vulnérables précise que cette catégorie regroupe les personnes présentant des pathologies chroniques, des antécédents cardiovasculaires, les femmes enceintes au 3^{ème} trimestre et les personnes de plus de 65 ans. Les personnes vulnérables doivent être placés en télétravail ou à défaut de possibilité en autorisation spéciale d'absence sur présentation d'un certificat médical délivré par un médecin traitant.

Une seconde circulaire ministérielle du 9 septembre 2021 distingue deux catégories d'agents, à savoir les agents vulnérables sévèrement immunodéprimés et les agents vulnérables non sévèrement immunodéprimés. Les premiers doivent être placés en ASA, sur délivrance d'un certificat médical

⁵⁶ L'interdiction de déplacement en France, est une mesure sanitaire mise en place à trois reprises :

- du 17 mars au 11 mai 2020 (non inclus, soit 1 mois et 25 jours) ;
- du 30 octobre au 15 décembre 2020 (non inclus, soit 1 mois et 14 jours) ;
- du 3 avril au 3 mai 2021 (non inclus, soit 28 jours).

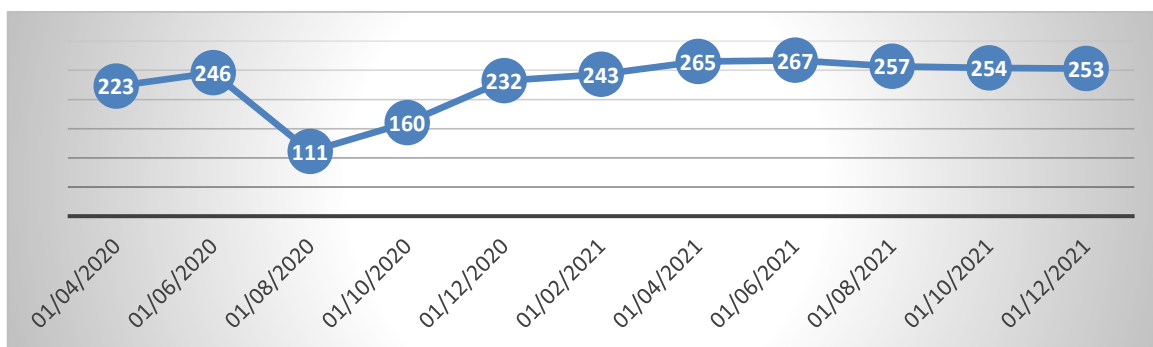
⁵⁷ La compilation de ces dernières aboutissant sur les premiers mois de la crise sanitaire à recenser un nombre d'agents supérieur aux effectifs réels de la collectivité et sont incohérentes entre les sources fournies.

⁵⁸ Avec un pic durant le troisième confinement de 2 699 agents non présents.

attestant cet état et sous réserve que le télétravail ne soit pas possible. Les seconds doivent être placés en ASA, sur délivrance d'un certificat médical attestant cet état mais aussi que le poste est susceptible d'exposition à de fortes densités virales et sous réserve que ni le télétravail ni la mise en place de mesure de protection renforcées ne soient possibles. La circulaire précise qu'en cas de désaccord de l'employeur sur le certificat produit par l'agent en tant qu'il atteste de l'affectation de l'intéressé à un poste susceptible d'exposition à de fortes densités virales, il doit saisir le médecin du travail qui se prononce sur le niveau d'exposition.

Dès le mois d'avril 2020, la commune de Montpellier a placé en ASA au titre de leur vulnérabilité 223 agents. Après une diminution du nombre d'agents vulnérables à 111 en août 2020, leur nombre a augmenté après la parution de la circulaire de novembre 2020 et la deuxième vague de covid 19. Depuis, leur niveau est stabilisé autour de 250 agents. Ils représentent au 1^{er} décembre 2020 environ 7 % de l'effectif global⁵⁹.

graphique 8 : agents placés en autorisation spéciale d'absence en tant que personne vulnérable



Source : données collectivité

La moitié des agents placés en ASA de vulnérabilité relevaient de la direction éducation. À la rentrée de septembre 2021, la collectivité a dû faire face à une absence prolongée de 130 agents en raison de leur vulnérabilité qui s'est ajoutée aux autres causes d'absentéisme. Cette situation a des conséquences sur l'exécution des services rendus aux usagers.

Malgré des textes restreignant depuis septembre 2021 la définition des personnes vulnérables, leur nombre n'a pas diminué. La collectivité n'a pas réinterrogé la situation des agents vis-à-vis des nouveaux critères. Par ailleurs, elle n'a pour aucun de ces agents saisi le médecin du travail en vue de rechercher d'éventuels aménagements et d'évaluer le niveau d'exposition au risque de leur poste. Ces aménagements variés prévus par la circulaire de novembre 2021 tels le respect des gestes barrière renforcés, la limitation du partage du poste de travail ou la mise à disposition de masques de type chirurgical visent pourtant à faciliter le retour à l'emploi d'agents non sévèrement immunodéprimés. Ainsi à titre d'exemple, une secrétaire du groupe d'élus était en position d'autorisation d'absence car vulnérable depuis plus d'un an, alors que son emploi relevait des postes pour lesquels un aménagement était réalisable.

Dans ce contexte de crise sanitaire persistant, seule la mise en œuvre effective des mesures de protection renforcées pour les agents non sévèrement immunodéprimés pouvait permettre un retour à l'emploi des agents et une amélioration de l'organisation des services rendus à l'utilisateur tout en évitant un recours coûteux aux remplaçants pour les charges de personnel de la collectivité. Sans nier les difficultés rencontrées par la collectivité dans la gestion de ces situations individuelles, les agents concernés ne pouvaient être durablement maintenus en ASA sans que leur situation ne soit réévaluée.

⁵⁹ D'après le bilan social 2020. Données 2021 non encore disponibles.

Recommandation

12. Réévaluer, en concertation avec la médecine du travail, les possibilités de mise en place de mesures de protection renforcées pour les agents dits vulnérables. *Totalement mise en œuvre.*

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'à l'été 2022, suite à la recommandation de la chambre, la collectivité a mis en œuvre le dispositif d'accompagnement et de réévaluation. 245 agents, précédemment en ASA sont maintenant de retour sur leur poste, seuls 10 agents demeurent en position d'ASA car sévèrement immunodéprimés.

5. LE TÉLÉTRAVAIL

5.1. Les grandes étapes de la mise en œuvre : du travail collaboratif à distance au télétravail

Un premier projet d'organisation du télétravail, qui a été élaboré dès 2018 de manière expérimentale, devait se déployer pendant un an avant sa généralisation. Cette expérimentation n'a jamais eu lieu, la crise sanitaire a entraîné la mise en œuvre en urgence d'un mode de travail dénommé « travail collaboratif à distance (TCD) » pour éviter toute confusion avec le télétravail en tant que mode d'organisation. Ce mode d'organisation distanciel dégradé a demandé un recensement des fonctions essentielles afin d'assurer la continuité du service dans le but de doter les agents de postes de travail nomades dès le deuxième trimestre 2020.

Dans la perspective du déploiement ultérieur du télétravail, la collectivité a convenu que tous les postes de travail (hors postes de travail en *front office* avec les usagers pour lesquels le télétravail est impossible) devaient assurer leurs missions à partir d'un poste nomade. Le déploiement du matériel s'est réalisé de septembre 2020 à mars 2021. Ces conversions massives de postes fixes en postes mobiles ont permis de relancer le projet de télétravail présenté en comité technique puis délibéré en juillet 2021. Les premières demandes ont été formulées par les agents à l'été 2021 et doivent se conclure par une convention et un arrêté individuel.

Une délibération sur le télétravail a été adoptée le 13 juillet 2021. La collectivité a toutefois revu l'ensemble du dispositif lors du 1^{er} bilan de mise en œuvre effective du télétravail le 1^{er} février 2022. Le bilan dressé montre que sur un effectif de 4 300 agents ville, 425 ont exercé leurs missions en télétravail à raison de 2,5 à 3,5 jours par mois.

La collectivité souligne que le télétravail doit permettre de maintenir la qualité du service public auprès des usagers qu'ils soient internes (agents de la ville et de la métropole) ou externes (administrés et usagers). Enfin, concernant l'adaptation du cadre réglementaire national issu du décret du 5 mai 2020 quant à la pratique du télétravail, la collectivité n'a pas soulevé de problématiques particulières.

5.2. Caractéristiques du télétravail dans la collectivité

Le télétravail n'est opérationnel que depuis 1^{er} février 2022, les conventions étaient en cours d'élaboration au dernier trimestre 2021. Au titre de l'année 2021, la collectivité a fourni les

données du TCD mettant en évidence une corrélation entre les agents placés en TCD et la situation sanitaire (cf. partie 4).

5.2.1. Les enseignements du dispositif de travail à distance contraint

La collectivité a réalisé une étude interne auprès d'agents et de *managers* sur le TCD dégagant plusieurs enseignements dans sa mise en œuvre :

- une volonté de poursuivre un mode de travail mixte entre le travail à domicile et le présentiel ;
- le développement d'un sentiment d'isolement au-delà de deux jours d'absence ;
- l'importance de disposer d'un espace dédié au télétravail à son domicile ;
- la nécessité de faciliter l'accès aux outils de visioconférence et de transferts d'appels ;
- le besoin de redéfinir le lien régulier nécessaire entre le *manager* et l'équipe ;
- le maintien d'un équilibre entre vie professionnelle et personnelle notamment au regard du droit à la déconnexion bouleversé par le télétravail ;
- la conciliation entre le maintien d'une dynamique d'équipe et la mise en œuvre d'une organisation souple du télétravail reposant sur des jours fluctuants ;
- la non-conciliation de ce mode de travail dans la réalisation de certains travaux coopératifs.

Pour la collectivité, l'enjeu était de basculer dans un système de télétravail mieux encadré que le TCD.

5.2.2. L'impact du télétravail contraint sur les fonctions supports

Des adaptations organisationnelles ont dû être mises en place afin d'adapter les moyens aux besoins du distanciel. La généralisation du VPN pour l'ensemble des agents travaillant à distance a été l'occasion pour la collectivité de se questionner sur les procédures relatives à la sécurité et à l'usage de certains logiciels. Le développement des visioconférences comme mode de communication principal a imposé des investissements (salles de réunion, logiciels, licences...), et un accompagnement des pratiques managériales. Plusieurs outils collaboratifs ont été déployés ainsi qu'un logiciel de téléphonie⁶⁰.

Le pôle RH a réfléchi à la conciliation entre télétravail et accueil au public et notamment au déploiement de certains outils.

La mise en œuvre du télétravail a aussi élargi les attributions du pôle RH :

- formalisation des arrêtés et des conventions avec les agents télétravaillant ;
- modification et ajustement du paramétrage du logiciel de gestion du temps de travail ;
- développement de l'offre de service de conseil auprès des agents (*coaching* par exemple) ;
- mise en place de formations dédiées et programmées pour les *managers* afin d'accompagner ce changement. Modules à destination des agents en termes de santé au travail d'un point de vue

⁶⁰ Logiciel permettant de recevoir ses appels téléphoniques à domicile comme si on était sur son lieu de travail.

physique (conseils posturaux et aménagement de l'espace de travail) mais aussi psychologique avec le risque de surinvestissement de ce mode d'organisation ;

- partage et accompagnement personnalisé de l'encadrement supérieur pour assurer la transition organisationnelle notamment au regard de l'équité de traitement entre les agents.

Le futur développement du télétravail amène la collectivité à repenser la gestion des espaces. Cette réflexion s'appuie notamment sur une demande des équipes pour travailler autrement en étant plus « nomade » sur le lieu de travail. Cette réflexion, pour l'instant au stade préliminaire, suppose une organisation de l'espace cohérente avec la logique managériale des équipes. La multiplicité des configurations possibles génère des échanges au sein des équipes.

Dans le cadre de la médecine de prévention, des téléconsultations ont été organisées afin de répondre aux besoins des agents malgré les contraintes sanitaires.

5.3. Les enjeux de la mise en place du télétravail

5.3.1. Les coûts induits par la mise en place du télétravail

La collectivité a chiffré les coûts directs matériels liés à la mise en œuvre du TCD pour faire face à la crise sanitaire à environ 3 M€. Lors du premier confinement, la commune a progressivement doté l'ensemble des agents en TCD d'ordinateurs portables pour un montant global de 953 494 €. Une deuxième phase de dotation en octobre 2020 a visé à anticiper la pérennisation du télétravail en tant que mode d'organisation pour un montant de 1 839 462 €. La dernière phase porte sur le remplacement des postes fixes par des portables pour les directeurs d'écoles en novembre 2020 pour 133 956 €. Le développement des outils de travail à distance (visioconférence et téléphonie sur ordinateur portable) a eu un coût de 27 450 €.

5.3.2. Les gains générés par le télétravail

La collectivité n'a pas chiffré les gains générés par le télétravail estimant qu'à ce jour isoler ces gains n'était pas possible, il en va de même des gains de productivité liées à la pratique du télétravail tant en termes de réduction de l'absentéisme que d'amélioration des performances individuelles. Elle relève en revanche des gains en matière de qualité de vie comme la diminution de la fatigue liée aux déplacements et une réduction de la pollution liée aux gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain.

5.3.3. L'impact du télétravail sur les agents et le suivi réalisé par la collectivité

La commune n'a pas engagé d'étude sur les gains financiers potentiels obtenus par les agents grâce à la mise en œuvre du télétravail, elle évoque seulement des gains éventuels tirés de la diminution des frais de déplacement. Sur la mise en place d'indicateurs de suivi du télétravail et les mécanismes de contrôle, elle s'interroge sur la pertinence de contrôler les activités réalisées en télétravail par un tableau de suivi dans la mesure où ce type de contrôle n'existe pas en présentiel. Elle souligne que le lieu de travail a peu d'impact sur l'effectivité des activités, les *managers* s'assurant de la production des agents en toutes circonstances. Mais, toutefois, elle a proposé des outils et des conseils aux *managers* afin de mettre en place un suivi des agents. Enfin, la commune propose un programme de formation dédiée au télétravail en lien avec le CNFPT.

Une offre d'accompagnement interne est aussi proposée grâce à un réseau de *coachs* aidant les agents individuellement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les dernières années, la présence réelle des agents au travail apparaît altérée par un ensemble de décisions de la collectivité.

Les moyens humains de la collectivité ont été amputés par de multiples facteurs tenant à la durée du temps de travail, la multiplicité des cycles, l'absence de système généralisé de pointage, le niveau élevé de l'absentéisme ainsi que l'absence d'affectation d'un nombre significatif d'agents.

La chambre évalue le coût direct de ces charges de personnel n'ayant pas donné lieu à travail effectif sous ces différentes formes à 37 M€ en 2020, soit 21 % des charges de personnel engagées par la collectivité⁶¹. Cette gestion insuffisamment maîtrisée du temps de travail et de l'absentéisme génère des coûts indirects du fait d'un recours accentué aux heures supplémentaires et u recrutement de remplaçants.

Au-delà des conséquences financières, cette situation emporte des effets sur le niveau et la qualité du service rendu à l'utilisateur et les conditions de travail des agents présents.

6. LA RÉMUNÉRATION

6.1. La prime de fin d'année : un complément indemnitaire irrégulier

La prime dite « de fin d'année » ou « 13^{ème} mois » a été créée par certaines collectivités avant la promulgation de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui a interdit leur institution tout en prévoyant une exception. En effet, l'article 111 disposait que les primes instituées avant le 27 janvier 1984 et inscrites au budget de la collectivité peuvent être valablement maintenues au titre des avantages collectivement acquis. Tous les agents de la collectivité, quelle que soit leur date de recrutement, peuvent bénéficier de cette prime qui ne peut être indexée ou revalorisée.

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Montpellier intègre un complément de rémunération présenté comme collectivement acquis par la collectivité dans la délibération du 27 mars 2019. D'un montant de 1 048 € bruts annuels pour les stagiaires et titulaires et de 1 116 € bruts annuels pour les agents contractuels, cette prime est versée en trois fractions (juin, novembre et décembre). La collectivité n'a pas été en mesure de produire la délibération permettant de justifier le caractère d'avantage collectivement acquis antérieurement à 1984⁶².

⁶¹ Absentéisme CMO + agents sans affectation + temps de travail allégé = 18,8 M€ + 7,5 M€ + 10,8 M€ = 37,1 M€.

⁶² La première trace du versement de cette prime dans les budgets de la commune apparaît en 1991, pour les années antérieures seuls des extraits de pièces budgétaires des exercices 1983 et 1984 mentionnant une « subvention à l'association des élus du personnel » sans autre précision sur sa nature sont présentés.

tableau 33 : montant annuel versé aux agents au titre de la prime de fin d'année

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Montant total	4 199 078	4 223 547	4 059 765	4 021 658	4 030 634

Source : CRC, d'après les bases de paie de la collectivité

La délibération instaurant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)⁶³ écarte explicitement l'intégration de la prime de fin d'année au sein de ce régime dans ces termes : « ces évolutions sont indépendantes de la prime semestrielle versée aux agents de la ville de Montpellier au titre des avantages collectivement acquis ». Toutefois, par délibération n° V2019-146 du 4 avril 2019, la collectivité a acté l'intégration de cette dernière dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour les agents entrant dans le dispositif du Rifseep. Pour les autres agents, la délibération prévoit le maintien de son versement pour en garantir l'égale attribution. L'examen des bulletins de salaire a permis de constater que la prime de fin d'année n'est pas intégrée à l'IFSE mais versée de manière séparée. Ainsi, le régime indemnitaire attribué, qui n'est pas conforme à la réglementation, méconnaît par ailleurs les termes de la délibération du 4 avril 2019. Le régime indemnitaire de la commune doit être régularisé en mettant fin au versement autonome de la prime de fin d'année. La collectivité a mis un terme à cette situation début 2022⁶⁴.

Recommandation

13. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année de manière autonome. Totalement mise en œuvre.

6.2. Le Rifseep : un dispositif à parfaire

6.2.1. Une mise en œuvre partielle du Rifseep jusqu'en 2022

encadré 6 : le Rifseep

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) vise à rationaliser et simplifier les régimes indemnitaires de la fonction publique.

Ce régime indemnitaire intègre deux composantes : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement ; et un complément indemnitaire annuel (CIA) versé une fois par an. Indemnité principale, l'IFSE, qui valorise l'exercice des fonctions, doit remplacer l'ensemble des primes et indemnités existantes répondant aux mêmes objectifs. Des exceptions au non-cumul existent mais sont limitativement énumérées par l'arrêté du 27 août 2015. Lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent, le CIA ne revêt aucun caractère obligatoire ou automatique. La collectivité a l'obligation, lors de la mise en place du Rifseep, de prévoir les deux parts distinctes (IFSE et CIA).

D'abord applicable partiellement, le Rifseep a été élargi à la quasi-totalité des cadres d'emplois depuis la publication du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif aux équivalences provisoires. bien qu'ayant commencé à mettre en œuvre le nouveau régime indemnitaire dès 2018,

⁶³ Délibération n° V2018 du 3 avril 2018.

⁶⁴ La collectivité a précisé qu'à « l'époque, l'intégration de la prime de fin d'année (PFA) dans le Rifseep était dans certains cas impossible et dans tous les cas problématiques. En effet, le dispositif réglementaire n'était pas complet puisque tous les décrets relatifs à son application n'étaient pas publiés (pour certains cadres des filières police, médico-sociale, technique...). Ainsi, intégrer la PFA dans le Rifseep aurait eu pour conséquence de placer des agents dans des situations différentes selon que leur filière dispose ou non d'un décret ».

la collectivité n'avait pas procédé à l'extension du Rifseep à l'ensemble de ses agents. Une partie des effectifs de la collectivité des filières technique, sportive, culturelle et médico-sociale ne relevait pas encore de ce régime indemnitaire⁶⁵. Ainsi, la coexistence de deux régimes indemnitaires au sein de la commune de Montpellier a complexifié la prise en charge de la rémunération des agents tout en créant des disparités de traitement entre ces derniers.

Par ailleurs, seule la première composante de ce régime, à savoir l'IFSE, a été mise en œuvre, les conditions d'attribution du CIA n'avaient pas été définies.

La mise en place du Rifseep par la collectivité était à double titre partielle, elle ne concernait pas tous les agents visés à ce jour par les décrets, et seule une partie de ce nouveau régime indemnitaire à deux branches avait été instaurée. Il convenait d'étendre l'application de ce régime indemnitaire à l'ensemble des agents qui en relevaient et d'instaurer le CIA dans les conditions prévues par le décret du 20 mai 2014.

Recommandations

14. Étendre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) à l'ensemble des agents pour lequel ce régime est applicable. *Totalement mise en œuvre.*

15. Instaurer le complément indemnitaire annuel (CIA), seconde part obligatoire du Rifseep, conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. *Totalement mise en œuvre.*

Par délibération du 7 avril 2022, l'assemblée a adopté de nouvelles modalités de versement et d'octroi du régime indemnitaire. La prime de fin d'année et les indemnités pour sujétions particulières ont été intégrées au sein du Rifseep, ce dernier a été étendu à tous les cadres d'emplois éligibles, et un complément indemnitaire réel est créé.

6.2.2. Des critères de modulation jusqu'ici restrictifs et insuffisamment objectivés

Le montant de l'IFSE ne doit pas reposer exclusivement sur le grade de l'agent mais aussi prendre en compte ses fonctions et les spécificités de leur exercice. Au cœur de la réforme, cette logique fonctionnelle demande à l'employeur de réaliser un recensement des postes pour chaque filière ainsi qu'une cotation de ces derniers tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel selon les critères suivants :

- fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Dans sa délibération du n° V2018-107 du 3 avril 2018, la collectivité reprenait les principes énoncés par le décret mais les grilles jointes en annexe ne tiraient pas toutes les conséquences de la mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire. Le schéma d'attribution de l'IFSE était modulé à la lecture des tableaux annexes principalement selon la fonction hiérarchique occupée par l'agent sans prendre en compte les sujétions spéciales (ex : agent de prévention, remplacement d'un collègue, travail en horaires décalés ou le samedi...) ni l'expertise, la technicité, et

⁶⁵ Seuls les agents relevant du cadre 3 de l'annexe 1 de la délibération du 3 avril 2018 sont entrés dans le Rifseep.

l'expérience des agents. Enfin, si un montant maximal d'IFSE était défini par fonction, aucun autre critère objectif ne déterminait le montant de l'IFSE attaché à chacun des postes selon des critères intermédiaires. À défaut d'une cartographie précise des postes et de leur spécificité, l'attribution du régime indemnitaire au-delà du grade et de la seule fonction, n'était pas clairement objectivée.

Par délibération du 7 avril 2022, l'assemblée a redéfini de manière plus précise et objectivée les critères d'attribution de l'indemnité de sujétions particulières.

6.2.3. Le maintien d'indemnités incompatibles avec le Rifseep

Le versement de l'IFSE est par principe exclusif de tout autre régime indemnitaire de même nature. Les exceptions au non-cumul sont listées dans l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Pourtant, malgré la mise en place du Rifseep par la collectivité, plusieurs indemnités ont été maintenues. Il en va ainsi de l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes⁶⁶ qui fait pourtant partie des éléments de rémunération associés à une sujétion particulière⁶⁷. De même, la collectivité a maintenu pour les agents techniques des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants⁶⁸. Or ces indemnités, qui ne font pas partie des exceptions listées dans l'arrêté du 27 août 2015, ne sont pas cumulables avec l'IFSE. En 2018, le versement de ces indemnités représente 40 000 €.

Le maintien de ces primes confirme les difficultés de mise en œuvre de l'IFSE qui, n'incluant pas les sujétions spéciales dans les critères d'attribution, conduit à l'attribution d'un complément indemnitaire, de fait irrégulier. Si la collectivité souhaite maintenir ces éléments de rémunération qu'elle associe à des sujétions spéciales, il lui appartient de les valoriser dans le cadre de la seule IFSE.

Recommandation

16. Redéfinir les critères d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) de manière à les objectiver conformément aux modalités définies par les dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. *Totalement mise en œuvre.*

Par délibération du 7 avril 2022, l'assemblée a adopté de nouvelles modalités de versement et d'octroi du régime indemnitaire. La prime de fin d'année et les indemnités pour sujétions particulières sont intégrées au sein du Rifseep, ce dernier est étendu à tous les cadres d'emplois éligibles, et un complément indemnitaire réel est créé. Enfin les critères d'attribution de l'indemnité de sujétions particulières sont définis de manière plus précise et objectivée.

⁶⁶ 10 000 € au total en 2018.

⁶⁷ La DGCL a précisé que cette indemnité fait partie des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière et qu'elle n'est donc pas cumulable avec le Rifseep.

⁶⁸ Décret n° 67-624 du 23 juillet 1967.

6.3. Des compléments indemnitaires non qualifiés

6.3.1. Les compléments indemnitaires non identifiés dans le système de paye

Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale détermine le régime indemnitaire des agents des collectivités par référence à celui des fonctionnaires d'État exerçant des fonctions équivalentes. Le principe général est que toute indemnité doit être votée en amont par l'assemblée délibérante et le régime voté ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

L'examen des fichiers de paie laisse apparaître que la commune verse des compléments indemnitaires sans que leur nature ne soit clairement déterminée. Qualifiés de « complément de régime indemnitaire » sans autres précisions, leur rattachement à un dispositif réglementaire régulier et compatible avec le Rifseep, qui en l'état demeure incertain, doit être clarifié.

tableau 34 : compléments indemnitaires non identifiés

en €	2018	2019	2020	Janv.-sept. 2021
Compléments indemnitaires	415 973	300 821	315 792	233 083

Source : commune, retraitement CRC

6.3.2. Le cas des chauffeurs du cabinet

Les chauffeurs affectés au cabinet (entre huit et dix agents selon les périodes) perçoivent un « complément indemnitaire » de plus de 300 € mensuels depuis juillet 2016 sans qu'aucune délibération n'ait été prise par la collectivité. Confirmant le caractère irrégulier de cette indemnité, la collectivité indique qu'« il n'y a pas de délibération fixant explicitement le RI des chauffeurs. Les délibérations portant sur le régime indemnitaire (RI) dont celle sur le Rifseep en 2018 fixent le cadre général pour les RI par filière et grade ». Cette situation appelle une régularisation.

Si l'ordonnateur soutient que ce complément indemnitaire constitue de fait une part du Rifseep, à défaut d'être clairement identifié et intégré soit au sein de l'IFSE soit au sein du CIA, il demeure, à défaut de régularisation, un complément indemnitaire de nature indéterminée instauré en 2016, sans base légale.

tableau 35 : compléments indemnitaires versés aux chauffeurs du cabinet

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Janv.-sept. 2021
Complément indemnitaire des chauffeurs	13 093	26 613	29 275	24 846	26 627	18 680

Source : commune, retraitement CRC

Recommandation

17. Régulariser les modalités de versement des compléments indemnitaires au bénéfice des chauffeurs. Refus de mise en œuvre.

6.4. Une nouvelle bonification indiciaire perçue par un tiers des agents

encadré 7 : le régime de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été instituée à la suite du protocole d'accord conclu le 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques afin de favoriser les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Le décret n° 93-863 du 18 juin 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la NBI dans la fonction publique territoriale précise que son versement est attaché à certains emplois et qu'elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Un arrêté d'attribution individuel émanant de l'autorité territoriale précise le nombre de points attribués au titre de la NBI.

Malgré une fiabilité imparfaite des données relatives aux bénéficiaires et du montant de la NBI versée, la proportion d'agents bénéficiaires au sein de la collectivité apparaît élevée. Près d'un tiers des agents, soit 1 175 en 2020, la perçoit pour un montant annuel global d'environ 800 k€. Parmi les agents bénéficiaires figurent des agents mis à disposition ou détachés (cf. annexe 6).

Le versement de la NBI à un nombre significatif d'agents (37 % selon l'échantillon d'agents retenus⁶⁹) ne repose sur aucun arrêté pris par l'autorité territoriale précisant le motif de versement, ce qui est irrégulier. La procédure de contrôle formalisée décrite par la collectivité reposant sur le service de la paie et une commission dite NBI n'a pas donné lieu au réexamen de l'ensemble des situations des agents attributaires de la NBI, les contrôles ayant ciblé prioritairement les agents changeant de poste. Ainsi, certains agents perçoivent toujours la NBI au titre d'arrêtés pris par exemple en 2006 ou 2010, sans qu'aucun contrôle ne soit intervenu depuis cette date. Par ailleurs, les arrêtés d'attribution de la NBI, qui présentent parfois un caractère rétroactif marqué, sont pris avec plusieurs années de retard, régularisant ainsi les versements intervenus. Au sein de l'échantillon, trois arrêtés ont accordé aux agents concernés le bénéfice de la NBI respectivement trois, huit et 11 ans après son premier versement⁷⁰.

L'ordonnateur tout en rappelant que le nombre de bénéficiaires de la NBI est le reflet des compétences de la collectivité et de son territoire, annonce une refonte des conditions d'octroi, et la mise en place de contrôles portant sur la régularité de l'attribution initiale et son maintien.

6.5. Les heures supplémentaires, un dispositif insuffisamment contrôlé

encadré 8 : le régime applicable aux heures supplémentaires

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées aux agents effectuant des heures supplémentaires. Selon l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le nombre d'heures supplémentaires que peut accomplir un agent est limité à 25 heures (sauf circonstances exceptionnelles) par mois ou 20 heures pour les agents de la filière sanitaire et sociale.

Les heures supplémentaires sont rémunérées différemment selon qu'il s'agit des 14 premières heures, d'heures de nuit ou d'heures effectuées un dimanche ou un jour férié. La réalisation d'IHTS est subordonnée à une décision de l'assemblée délibérante. Elle doit déterminer les conditions d'attribution, les catégories de bénéficiaires, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins. L'autorité territoriale autorise et contrôle la réalisation des

⁶⁹ 54 agents dans des services différents et sur des années différentes.

⁷⁰ Dans ce dernier cas, la NBI est attribuée le 1^{er} janvier 2007 par un arrêté signé le 23 mars 2018.

heures supplémentaires et dresse un état récapitulatif précisant les jours, heures et motifs des travaux supplémentaires ainsi que le taux de rémunération ou les modalités de récupération.

Le versement des indemnités horaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé (pointage) qui permettent de comptabiliser les heures supplémentaires. Par exception, un dispositif déclaratif contrôlable peut être mis en place pour les personnels qui exercent leurs activités en dehors de leurs locaux de rattachement.

6.5.1. Un large recours aux heures supplémentaires faiblement contrôlé

Malgré une fiabilité imparfaite des données relatives au nombre de bénéficiaires et au montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) payées annuellement, le poids de ces dernières, qui varie entre 1,5 M€ et 1,8 M€ par an sur la période⁷¹, est significatif. Près de 900 agents bénéficient annuellement du paiement d'IHTS, soit un quart des effectifs de la collectivité. La réalisation d'heures supplémentaires, au sein d'une collectivité, où par ailleurs le temps de travail effectif est insuffisamment maîtrisé, est largement admise pour l'accomplissement de missions de services publics. Si la note du 29 mars 2013 régissant les IHTS présente leur recours comme une solution exceptionnelle ayant vocation à couvrir des pics d'activité, leur nombre et leur récurrence au sein de certains services mettent *a contrario* en évidence une couverture des besoins structurels par ces dernières.

tableau 36 : montant des IHTS

Année de paiement	Nombre d'heures sup rémunérées	Montant rémunéré en €
2017	NC	1 844 985
2018	82 267	1 702 660
2019	75 309	1 550 579
2020	48142	939 253
TOTAL	205 718	6 037 477

Source : commune, retraitements CRC

Aucune enveloppe fixant un plafond d'IHTS par direction n'est formalisée lors de la procédure budgétaire. Selon l'ordonnateur, à compter de 2023 les crédits alloués aux heures supplémentaires feront partie d'une enveloppe de crédits flexibles plafonnés par pôle (cf. annexe 7).

Si la délibération du 27 novembre 2019 témoigne de la volonté de la collectivité de réagir face à une organisation des services intégrant les IHTS dans leur mode de fonctionnement régulier, elle ouvre encore la possibilité de réaliser des heures supplémentaires dès lors qu'elle ne fixe pas de liste d'emplois limitative mais définit seulement les activités pouvant ouvrir droit aux IHTS.

Par ailleurs, faiblement déployé, le système de contrôle automatisé du temps de travail ne concerne que le site de l'hôtel de ville. Ainsi, seulement 16 % de l'ensemble des agents de la collectivité sont soumis à un dispositif dit de pointage. La commune prévoit à terme le déploiement de badgeuses au sein des établissements scolaires sans fournir d'échéance sur sa mise en place. Bien que prévu, le système de badgeage sur le nouveau site de Garosud, auquel sont rattachés des agents effectuant un nombre significatif d'heures supplémentaires⁷², n'a pas été installé. La

⁷¹ 2020, constitue une année particulière en raison de la crise covid.

⁷² Lieu de rattachement d'une partie des services du protocole dépendant du cabinet.

collectivité se prive ainsi de moyens lui permettant d'assurer un suivi fiabilisé du temps de travail de ses agents.

À défaut de système de contrôle automatisé, les heures supplémentaires sont autorisées en amont par le responsable direct de l'agent qui les valide ensuite avant transmission au service RH pour mandatement. Il n'existe pas de contrôle systématisé par le service RH avant mandatement. Seul le dépassement du contingent de 25 heures mensuel donne lieu à une validation formalisée par le DGA. La procédure interne de validation, telle que définie dans la note susvisée, ne prévoit pas l'information du comité technique. L'ordonnateur prévoit d'améliorer le contrôle des IHTS des agents de la ville en l'uniformisant avec celui instauré pour les agents de la métropole couvrant les zones de risques plus larges.

Les heures supplémentaires, qui ne sont pas payées mensuellement, font l'objet de régularisations incluant plusieurs périodes, ce qui en complexifie la gestion et le contrôle. Le manque de diligences en amont des chefs de service, qui transmettent tardivement les fiches validant la réalisation des heures supplémentaires, traduit un suivi insuffisamment rigoureux, source d'erreurs et porteurs de risques. À titre d'exemple, un agent du service « commerce et artisanat » a perçu au mois de janvier 2017 une régularisation d'un montant de 3 759,14 € au titre de 182 heures supplémentaires réalisées en 2016.

6.5.2. Une organisation du travail génératrice d'heures supplémentaires

Le nombre d'agents réalisant plus de 25 heures supplémentaires mensuelles atteignait 10 % des effectifs en 2017. Certains effectuent plus de 300 IHTS annuelles, dépassant ainsi de manière quasi systématique chaque mois le contingent de 25 heures.

tableau 37 : nombre d'agents dépassant 25 heures supplémentaires mensuelles

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'agents ayant dépassé au moins une fois dans l'année la limite mensuelle de 25 heures	296	364	324	163	207

Source : commune, retraitement CRC

Les services rattachés au cabinet, notamment ceux du protocole et les chauffeurs, ainsi que le service commerce et artisanat (DUVEP) de la direction des usages et de la valorisation de l'espace public concentrent les deux tiers des dépassements constatés sur la période 2016-2019.

tableau 38 : dépassement supérieurs à 300 heures par an (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
Nombre d'agents dépassant 300 heures annuelles	44	37	52	29
Dont agents du protocole	18	17	24	13
% d'agents du protocole	40,9 %	45,9 %	46,2 %	44,8 %
Dont agents de la DUVEP Commerce et artisanat	10	8	10	8
% d'agents de la DUVEP	22,7 %	21,6 %	19,2 %	27,6 %

Source : commune, retraitement CRC

Le montant des IHTS versées au service du protocole, qui varie de 270 k€ à 366 k€ par an, est toutefois en baisse sensible sur la période, y compris en excluant 2020. Ainsi, les cycles de travail de l'équipe des huit à dix chauffeurs ne permettant pas de couvrir les demandes de déplacements des élus, le recours aux heures supplémentaires représentait 673 € par mois et par chauffeur en 2018 et 301 € en 2019.

tableau 39 : IHTS chauffeurs

	2016	2017	2018	2019	2020
IHTS versées	63 419 €	38 283 €	43 073 €	25 284 €	25 975 €
Nombre de chauffeurs	10	9	8	7	9
IHTS annuelles moyennes par chauffeur	6 342 €	4 254 €	5 384 €	3 612 €	2 886 €

Source : commune, retraitement CRC

À titre d'exemple, un adjoint administratif du service « protocole évènementiel » a réalisé 629 heures supplémentaires sur l'année 2017⁷³. Ainsi, son traitement net annuel de 16 781 € a été complété à hauteur de 9 981,21 € sur l'année, représentant 60 % de son traitement de base. Liées à la nature des missions, la récurrence et la concentration des heures supplémentaires sur certains services ou agents ont aussi pour origine l'inadaptation des cycles de travail (cf. *supra*) mais aussi l'absentéisme.

La collectivité ne méconnaît pas la problématique des heures supplémentaires tant du point de vue de leur régularité que de leur traçabilité. Lors du comité technique du 7 novembre 2019, l'ancien ordonnateur s'interrogeait sur la normalité des heures supplémentaires, les dépassements de 25 heures et la réalité du contrôle effectué par les chefs de service. Sur le point particulier des cycles de travail des agents réalisant un nombre d'heures supplémentaires importants de manière récurrente, dont les chauffeurs, les placiers et les agents du protocole, l'ordonnateur annonce que la refonte de ces cycles sera prochainement étudiée.

Afin d'assurer une meilleure maîtrise des heures supplémentaires, la collectivité doit définir la liste des emplois pour lesquels le dépassement du contingent de 25 heures est autorisé et mettre en œuvre des mesures de contrôle de leur réalisation.

Recommandations

18. Adopter une délibération définissant de manière limitative les emplois et les circonstances dans lesquelles le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires est autorisé. *Non mise en œuvre.*

19. Mettre en œuvre au sein des services de ressources humaines des contrôles réguliers de la réalisation effective des heures supplémentaires. *Non mise en œuvre.*

6.6. Un périmètre d'octroi des astreintes à définir

encadré 9 : les règles applicables en matière d'astreinte

Conformément à l'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, l'astreinte est définie « comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration [...] ».

⁷³ Soit une moyenne de 52 heures supplémentaires mensuelles.

La réglementation distingue plusieurs types d'astreinte⁷⁴ dont :

- l'astreinte d'exploitation permettant aux agents d'intervenir dans le cadre d'actions de prévention des accidents imminents et de réparations d'accidents intervenus sur les infrastructures ou de surveillance de ces dernières ;
- l'astreinte de sécurité permettant aux agents d'intervenir pour assurer la prévention, la coordination ou l'intervention en cas d'alerte, de crise, de menace ou d'incident ;
- les astreintes de décision.

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit que l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas de recours aux astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.

En hausse depuis 2016, le montant des astreintes versées par la commune de Montpellier s'élève à près de 200 k€ en 2020. À la suite d'une délibération du 25 juin 2007 fixant la liste des services et agents concernés, la collectivité a adopté, le 17 décembre 2015, une nouvelle décision fixant « les conditions d'exercice et les modalités de paiement et de compensation des astreintes ». Toutefois, imprécise, cette délibération, qui ne liste ni les conditions de recours ni les emplois ni les services concernés, conduit à soumettre des agents à un régime d'astreinte sans que les conditions légales pour en bénéficier ne soient réunies.

À titre d'exemple, au sein du cabinet, les agents du protocole réalisent des astreintes alors que leurs missions liées à l'évènementiel et aux réceptions protocolaires couvrent, d'une manière générale, des événements programmés ne répondant pas à la définition de l'astreinte d'exploitation ou de sécurité. Le volume des agents du cabinet bénéficiant d'astreintes a progressé depuis 2016 passant d'un coût global de 5 594 € en 2016 à 56 136 € en 2020.

tableau 40 : indemnités d'astreintes versées aux agents du cabinet

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Janv.-sept. 2021
Versées au cabinet	5 594	29 448	53 270	48 256	56 136	42 677
Total	136 273	157 725	193 042	183 523	199 120	

Source : commune, retraitement CRC

Afin d'encadrer et de limiter le recours aux astreintes, la collectivité doit définir le cadre des emplois et les services pouvant être amenés à réaliser des astreintes. L'ordonnateur précise qu'une refonte du système des astreintes est prévue pour 2023.

Recommandation

20. Adopter une délibération fixant le cadre des emplois et les services pouvant régulièrement être soumis à des astreintes au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre.*

⁷⁴ Arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les directions départementales interministérielles et arrêté du 23 février 2010 pris pour l'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, dans les services et certains établissements publics du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

6.7. Une prime d'intéressement collectif imprécise

encadré 10 : dispositions relatives à la prime d'intéressement collectif

En application des décrets n° 2012-624 et n° 2012-625 du 3 mai 2012 fixant les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, cette prime, facultative, peut être cumulée avec toute autre indemnité, à l'exception de celles rétribuant une performance collective.

L'organe délibérant doit déterminer, par délibération et après avis du comité technique compétent, les services bénéficiaires de cette prime, les objectifs à atteindre et les types d'indicateurs à retenir pour une période de six ou douze mois consécutifs ainsi que le plafond maximal de la prime dans la limite de 600 €.

Le champ d'application de la prime d'intéressement collectif, qui a été adoptée par l'assemblée délibérante le 21 septembre 2021, couvre l'ensemble des effectifs de la collectivité, à l'exception des vacataires, et ne prévoit aucune modulation de son montant fixé à 300 € bruts par an et par agent. L'objectif de la prime est de « participer à la continuité de service dans le cadre de la crise sanitaire et respecter le cap financier ». Au titre de 2021, le montant total de la prime représente 1 325 000 €.

Comme le rappelle la circulaire du ministère de l'intérieur du 22 octobre 2012⁷⁵, il appartient à la collectivité de déterminer les indicateurs fondant et modulant le versement de la prime collective tels que le taux de satisfaction des usagers ou encore le niveau d'information de l'utilisateur.

Fondée sur la participation à la continuité du service dans le cadre de la crise sanitaire et du respect du cap financier, la prime 2021 est dépourvue de tous indicateurs mesurables associés et ne respecte ni les termes ni l'esprit du dispositif réglementaire. Il en va de même de la prime 2022 fixant deux objectifs (mobiliser l'ensemble des agents dans les projets de réorganisation des services, et dont l'ambition est d'offrir plus de lisibilité, de transparence et une meilleure efficacité de fonctionnement interne et respecter le cap financier pour répondre au projet de mandat) difficilement objectivables et non assortis d'indicateurs mesurables. La prime a pour objet de récompenser la performance collective des services, mais celle-ci doit être préalablement appréciée et la réalisation totale ou partielle des objectifs doit donner lieu à attribution d'une prime collective modulable par service.

Dans le cadre des négociations intervenues entre la collectivité et ses agents sur le temps de travail et l'application des 1 607 heures, l'ordonnateur a présenté aux agents cette prime comme compensant l'écart, estimé à 70 heures, entre le temps de travail actuel et le cadre légal. En définitive, la prime a été versée dès la fin d'année 2021, à la suite de négociations difficiles sur le déploiement des 1 607 heures dans une volonté d'apaiser le climat social au sein de la collectivité.

S'éloignant de l'esprit du texte, la prime d'intéressement peut être regardée, en l'espèce, comme un complément indemnitaire versé à l'ensemble des agents. Pour se conformer au cadre réglementaire, il appartient à la collectivité d'assortir le versement de la prime d'intéressement collectif à la fixation d'objectifs collectifs de performance mesurables.

⁷⁵ Circulaire n° 12-022753-D.

Recommandation

21. Assortir le versement de la prime d'intéressement collectif à la fixation d'objectifs collectifs de performance mesurables. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour ce qui concerne le Rifseep, par délibération du 7 avril 2022, l'assemblée a adopté de nouvelles modalités d'attribution de ce régime indemnitaire assurant le respect des dispositions légales définissant ce dernier. Toutefois, insuffisamment précis et partiellement irrégulier depuis de nombreuses années, le régime indemnitaire des agents de la collectivité doit encore évoluer sur plusieurs points. Il en va ainsi des compléments indemnitaires accordés aux chauffeurs, des astreintes ou encore de la NBI. Les indemnités pour travaux supplémentaires sont insuffisamment contrôlées et utilisées sans fixation de plafond pour compenser une organisation du temps de travail insuffisamment efficiente. Enfin, les conditions de mise en œuvre de la prime d'intéressement collectif, qui méconnaissent sur certains points la lettre et l'esprit de la réglementation, doivent être revues.

7. LE CABINET

L'autorité territoriale d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, peut constituer un cabinet dont les membres, qui sont appelés « collaborateurs de cabinet » lui sont directement rattachés et l'assistent dans sa double responsabilité politique et administrative. Le droit de constituer un cabinet est reconnu à toutes les autorités territoriales quelle que soit la catégorie de la collectivité territoriale ou de l'établissement public dont elles relèvent. Chaque autorité territoriale décide librement de la mise en œuvre de ce droit (Conseil constitutionnel, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 relative à la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

L'effectif maximal des collaborateurs de cabinet varie selon le nombre d'habitants de la collectivité ou le nombre de fonctionnaires de l'établissement (articles 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987).

7.1. Une organisation porteuse de risques

7.1.1. Un cabinet organisé comme un service administratif

La pratique inscrite dans l'histoire de la collectivité a conduit à confier au cabinet la direction de services administratifs. Or ce rôle est dévolu au directeur général des services, emploi fonctionnel, recruté selon les règles applicables⁷⁶. Ainsi, le cabinet doit intervenir auprès des services administratifs uniquement dans le cadre d'un lien fonctionnel et non hiérarchique. La fonction de collaborateur de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale.

⁷⁶ CAA Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X...*, n° 09NT01817 ; CE, 26 janvier 2011, n° 329237.

Si cette organisation n'est pas isolée au plan national, elle revêt dans le cas de Montpellier un caractère singulièrement marqué avec une tendance à s'amplifier, tant au regard du nombre d'agents relevant du périmètre du cabinet que des pouvoirs dévolus à ce dernier.

Le niveau maximum des emplois de collaborateurs de cabinet est règlementairement fixé à huit agents pour la ville⁷⁷ et 11 agents pour la métropole. Au-delà de ces collaborateurs qui relèvent du directeur de cabinet, plusieurs services ou directions sont aussi placés sous son autorité directe et celle de la cheffe de cabinet (organigramme ci-dessous). Le directeur de cabinet participe au recrutement des agents de ces services (dont les directeurs ou responsables de service), qui sont principalement des contractuels.

graphique 9 : extrait organigramme février 2020



Source : organigramme 2020

En 2020, ces services (direction des relations internationales, direction des relations presse, direction de la communication et les trois services du protocole ville, métropole et mutualisés) comprennent 222 agents dont 103 pour la métropole et 119 pour la ville. Placer des services administratifs sous l'autorité directe du directeur de cabinet est susceptible de constituer un contournement des dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Cette situation revient à mettre à disposition d'une activité ayant une finalité directement ou indirectement politique des moyens humains de la collectivité, recrutés au titre d'emplois budgétaires affectés dans une autre filière alors que l'assemblée délibérante n'a pas voté de crédits budgétaires pour augmenter les emplois du cabinet (article 3 du décret n° 87-1004). L'ordonnateur en réponse a affirmé son intention de rattacher les directions concernées à la direction générale.

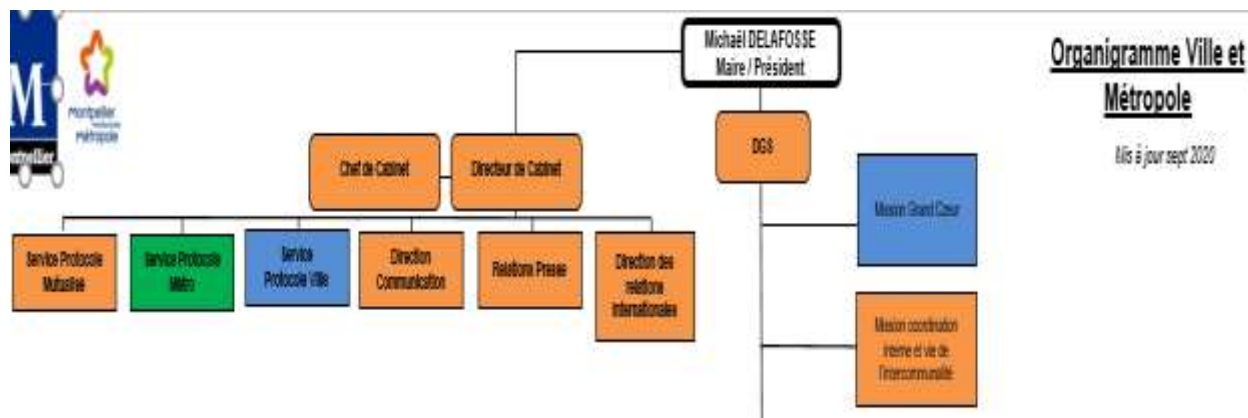
Par arrêté du 1^{er} octobre 2020, le maire a donné délégation de signature au directeur de cabinet sur le fondement de l'article L. 5211-9 du CGCT dont les dispositions, qui ne sont pas applicables aux communes, ne prévoient pas non plus la possibilité pour l'ordonnateur de déléguer sa signature au directeur de cabinet. Le directeur de cabinet de la ville de Montpellier n'a pas vocation à gérer un département administratif, seuls les collaborateurs de cabinet constituent le cabinet dont il a la charge.

L'organisation mise en œuvre, qui permet au directeur de cabinet, sur le fondement d'une délégation de signature de l'ordonnateur, de signer les actes nécessaires au fonctionnement de ce département administratif, génère des risques juridiques et financiers. En effet, portant sur les documents de gestion courante (certification des pièces justificatives, marchés), la délégation de signature encourt un risque d'annulation ainsi que, par voie de conséquence, tous les actes signés

⁷⁷ Délibération du 14 octobre 2020.

par le directeur de cabinet sur le fondement de cette dernière. Par ailleurs, elle permet l'engagement de dépenses sans intervention des services administratifs.

graphique 10 : organigramme du cabinet mutualisé daté de septembre 2020



Source : documents transmis par la collectivité

En réponse, l'ordonnateur soutient que cette délégation attribuée le 15 septembre 2020 (et dont le terme n'avait pas été précisé), qui n'avait qu'un caractère temporaire, a pris fin lors de l'achèvement de la restructuration des directions rattachées au cabinet.

7.1.2. L'abandon du cabinet mutualisé avec la métropole

Passant de 196 agents en 2017 à 219 en 2020, les effectifs globaux rattachés au cabinet ont cru malgré une mutualisation partielle de certains services. Les chiffres 2021 n'ont pas été communiqués par la collectivité.

tableau 41 : effectifs du cabinet ville / métropole / mutualisé

au 31/12	2017	2018	2019	2020
Total agents (hors direction proximité)	196	200	220	219

Source : collectivité

Alors que depuis mars 2015, le cabinet du maire et du président de la métropole était mutualisé, un dédoublement, opéré à compter du 12 octobre 2020, a conduit à la coexistence de deux directeurs de cabinet. Suite à cette réorganisation, le nombre de collaborateurs de cabinet des deux collectivités est plafonné, en 2021⁷⁸, à 19 contre 13 précédemment. Le nombre de postes de collaborateurs de cabinet n'étant pas retranscrit dans le tableau de emplois, l'information sur ces effectifs manque de transparence y compris pour les services préfectoraux.

⁷⁸ Par délibérations des 14 et 23 octobre 2020.

tableau 42 : emplois de collaborateurs de cabinet

	VILLE			METROPOLE		Mutualisé	
	Nombre de postes délibérés	Nombre de postes occupés		Nombre de postes délibérés	Nombre de postes occupés	Nombre de postes délibérés	Nombre de postes occupés
A partir d'avril 2014	7	6		6	3	13	9
2015	7	5		6	3	13	8
2016	7	5		6	4	13	9
2017	7	5		6	4	13	9
2018	7	7		6	5	13	12
2019	7	6		6	5	13	11
jusqu'au 15 juillet 2020	7	6		6	4	13	10
	7			6			
A partir de juillet 2020	8 délibération du 5/10/2020	6		11 délibération du 12/10/2020	4	13 puis 19	10
2021	8	6		11	8	19	14

Source : documents transmis par la collectivité

Les organigrammes de chaque cabinet sont désormais autonomes mais aussi interdépendants à certains égards, ce qui peut générer une certaine complexité. Ainsi, la démutualisation des cabinets se combine avec une mutualisation partielle des services administratifs qui leur sont rattachés. Si chaque cabinet dispose d'un directeur et d'un directeur adjoint, la fonction de cheffe de cabinet est restée mutualisée. Par ailleurs, d'ores et déjà rattachés au cabinet, les services administratifs relèvent, fin 2021, de deux directeurs. Illustrant la complexité de ce dispositif, la direction des relations internationales, qui n'est mutualisée qu'au niveau de son équipe de direction, gère des agents de la ville et de la métropole répartis dans deux services relevant des deux cabinets. Il en va de même pour le service de la communication qui, s'il est mutualisé, dépend toutefois hiérarchiquement des deux cabinets. Ainsi, chaque entité est rattachée selon sa nature (ville, métropole ou mutualisée) pour sa gestion administrative à une collectivité, mais dépend de l'autorité fonctionnelle des deux directeurs de cabinet.

Si ce choix d'organisation est guidé par le besoin de s'appuyer sur des cabinets forts face à une organisation administrative non stabilisée, il conduit, dans les faits, à confier au cabinet la gestion de services administratifs de la collectivité locale.

7.1.3. Les modalités de fixation de la rémunération du directeur de cabinet

En application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les rémunérations des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales peuvent dépasser 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité.

Alors que l'indice majoré terminal de l'emploi administratif fonctionnel ou le grade administratif le plus élevé au sein de la commune est 972 assorti d'une prime de 2 677 €, le directeur de cabinet a été recruté en qualité de collaborateur de cabinet à compter du 6 juillet 2020 à l'indice majoré 820 puis, suivant l'arrêté du 15 décembre 2020, à l'indice majoré 1 140. Le salaire de référence du directeur général des services (DGS) mutualisé – dont une partie de la rémunération est supportée par la ville- a été utilisé pour fixer la rémunération de l'intéressé. Ainsi, en prenant en compte le régime indemnitaire servi, le différentiel entre la rémunération accordée au directeur de cabinet et le plafond autorisé s'élève à 22 224 € bruts annuels. Si la collectivité a indiqué que la prise en compte du salaire de référence du DGS mutualisé était courante pour les collaborateurs de cabinet, cette pratique méconnaît les dispositions de l'article 7 précité. En effet,

avec la démutualisation, le directeur de cabinet de la commune ne peut plus bénéficier d'une rémunération calculée par référence à celle du DGS mutualisé qui relève des effectifs de la métropole.

En réponse, l'ordonnateur indique avoir modifié, à compter d'août 2022, l'arrêté fixant la rémunération du directeur de cabinet. Sa nouvelle rémunération, de 15 % inférieure à celle perçue précédemment, est complétée d'une rémunération tirée d'une activité accessoire réalisée pour le compte du président du CCAS de Montpellier. En l'état des éléments communiqués, la chambre observe que les nouvelles modalités de rémunération qui ont été fixées, permettent à l'intéressé de conserver un niveau de rémunération quasi équivalent.

S'agissant du cadre dans lequel une rémunération accessoire peut s'inscrire, la chambre appelle l'attention de la collectivité sur les conditions attachées à son versement parmi lesquelles figurent le caractère non permanent de l'emploi, la réalité d'un service fait, distinct de celui pour lequel est rémunéré l'agent par son employeur principal, exécuté dans un temps distinct et conduit au seul bénéfice de l'employeur dit accessoire.

7.1.4. Des contrats de collaborateur de cabinet présentant des difficultés

La chambre relève que la quasi-totalité des arrêtés de nomination, notamment des emplois fonctionnels, sont rédigés, signés et adressés au contrôle de légalité après la date de prise de poste de l'agent, parfois plusieurs mois après, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 2131-1 du CGCT⁷⁹. Par ailleurs pour trois collaborateurs de cabinet, les indices de rémunération mentionnés dans les arrêtés de recrutement ne correspondent à aucune grille indiciaire en vigueur dans la fonction publique territoriale.

7.2. Des missions dont la nature, politique ou administrative, apparaît floue

7.2.1. Les conséquences de l'organisation du cabinet

Le changement d'ordonnateur en juillet 2020 a induit une nouvelle configuration politique pour les directeurs ou responsables des différents services relevant du cabinet. Leur rattachement au cabinet a complexifié tant pour la collectivité que pour ces agents leur situation dans une période d'alternance politique et ce malgré leur qualité d'agent titulaire ou contractuel sur emploi permanent. Les difficultés rencontrées dans le reclassement de plusieurs chefs de service témoignent des limites de cette organisation rattachant des services administratifs au cabinet.

Ainsi, à la suite du changement d'ordonnateur, les agents titulaires ou contractuels occupant des postes de directeur ou de chef de service et relevant hiérarchiquement du directeur de cabinet ont de fait cessé leurs fonctions, quand bien même leur nom figurait toujours sur l'organigramme du cabinet, et qu'aucune décision n'actait effectivement la fin de leur affectation sur ces postes. Cette situation a conduit à rémunérer cinq cadres pendant plus d'un an, voire deux ans pour certains, sans qu'aucune autre affectation ne leur soit proposée. Leurs postes⁸⁰ ont été supprimés ou requalifiés en avril 2021 à l'occasion d'une refonte de l'organigramme du cabinet dont la motivation semble partagée entre nouvelle restructuration de ces services et volonté de

⁷⁹ L'article L. 2131-1 du CGCT dispose que « les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature ».

⁸⁰ À l'exception de celui de la directrice de la communication.

trouver une solution à des situations individuelles d'agents devenus non compatibles avec les nouvelles orientations.

Les agents exerçant au sein du cabinet se trouvent ainsi soumis aux mêmes aléas de carrière que les collaborateurs de cabinet. Cette situation laisse apparaître que la collectivité emploie certains agents pour exercer des fonctions relevant du statut de collaborateur de cabinet au-delà du plafond d'emploi et des crédits réglementairement prévus. L'éviction des cadres des directions rattachées au cabinet au moment de l'alternance politique et leur absence d'affectation durant plusieurs mois malgré leur statut d'agent titulaire ou non titulaire confirment l'existence de cette pratique.

Parmi les autres agents relevant hiérarchiquement du cabinet, la situation des 25 secrétaires d'élus qui s'ajoutent aux collaborateurs de groupes d'élus, des cinq assistants administratifs et de deux coordinateurs est à souligner. Purement administratives, les missions de ces agents n'expliquent pas ce rattachement. Par ailleurs, ces effectifs, qui sont placés auprès des élus, renforcent les équipes du cabinet ayant vocation à conduire une action politique. Fruit de modes de gestion historiques au sein de la collectivité, cette organisation, qui n'est pas conforme aux dispositions légales, a montré ses limites à l'occasion de la mise en œuvre de la transition politique de juillet 2020.

7.2.2. Des coordinateurs de territoire dont les missions se rapprochent de celles des collaborateurs de cabinet

Parmi les services relevant du cabinet figurent huit coordinateurs de territoire qui sont des agents de catégorie A. Initialement ces personnels étaient affectés au sein de la direction de la proximité, mais lors du repositionnement de cette direction au sein des services administratifs classiques, les coordinateurs de territoire ont été maintenus au sein du cabinet. Ils sont positionnés tout comme les collaborateurs de cabinet, directement auprès du directeur de cabinet, mais avec un statut d'agent titulaire.

Leurs missions, telles que décrites dans les fiches de postes, sont d'« assurer une veille territoriale de la ville et participer à la circulation des informations et de la communication entre la collectivité, les habitants et les partenaires ». Avec une présence sur le territoire au plus près des acteurs et des relais locaux, les coordinateurs de territoire, qui assurent des missions de communication externe au plus près des quartiers, ont vocation à apprécier comment la politique développée par l'ordonnateur est ressentie sur le territoire et à informer le cabinet des retours des habitants et interlocuteurs associatifs ou autres.

Les directions métiers disposent d'autres agents sur le territoire ayant pour fonction de recenser les problèmes liés à l'exécution des services publics (ex : la collecte des déchets, le mobilier urbain, la voirie, les écoles...). Il s'agit dès lors d'une mission distincte de celle assumée par les coordinateurs de territoire qui s'inscrivent dans une relation de proximité pour appuyer l'action du cabinet.

La nature très spécifique de ces postes est confirmée par l'analyse des parcours et le cursus des agents ayant occupé ces emplois au cours des précédents mandats, leur grande majorité étant des militants politiques. Les missions des coordinateurs de territoire complètent celles des collaborateurs de cabinet mettant ainsi en exergue la difficile distinction entre des fonctions administratives classiques et des missions plus politiques.

7.2.3. Une direction bicéphale des relations internationales dont le positionnement doit être clarifiée

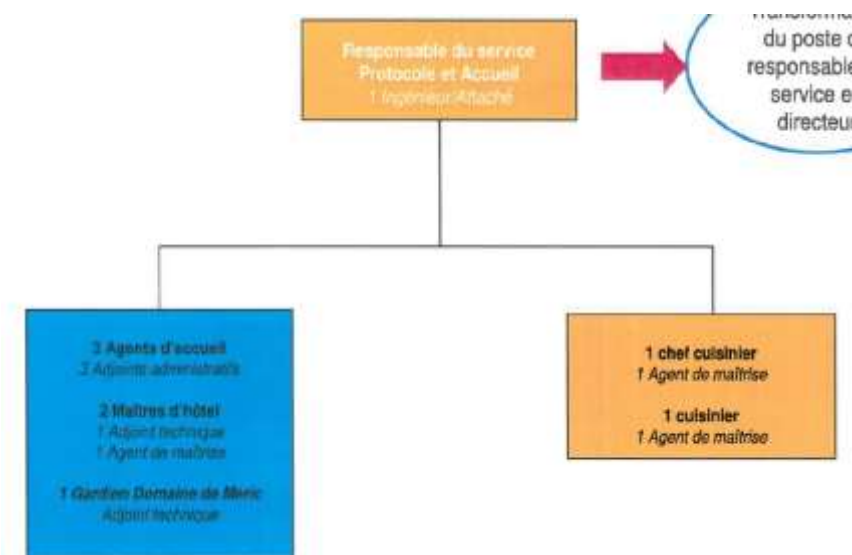
La direction des relations internationales est composée de 16,6 ETP au 31 décembre 2020⁸¹ contre 14,4 au 1^{er} janvier 2017⁸². Si les services des relations internationales sont au cœur des activités de la collectivité nécessitant une pleine collaboration et donc une mutualisation entre la ville et la métropole, ces derniers restent à ce jour distincts. En juillet 2019, le comité technique acte le rattachement de la direction des relations internationales à la direction du cabinet. Si l'objectif de mutualisation est affiché, ce rattachement atypique au cabinet ne constitue nullement une condition ni un contexte favorable à sa mise en œuvre. En avril 2021, la mutualisation entre les deux services, dont l'un compte moins de six personnes, n'avait toujours pas été réalisée.

Les objectifs assignés à cette direction⁸³, associés à l'absence de nomination d'un directeur distinct du directeur de cabinet pour en assurer le suivi, interrogent sur sa finalité et son action réelle. La question du rattachement de cette direction au cabinet doit être clarifiée. Si les missions de cette direction ont plutôt une finalité administrative, elle doit être rattachée à la direction générale des services. À défaut, si ces missions accomplies par cette direction constituent un support à l'action politique menée légitimement par le cabinet, les emplois dédiés à ces dernières doivent être pourvus par des collaborateurs de cabinet, dans la limite du plafond d'emploi réglementairement autorisé.

7.2.4. Une direction tricéphale des services du protocole aux missions élargies

Rattachée au directeur de cabinet, la direction du protocole, qui se caractérise par un périmètre d'intervention étendu, se subdivise en trois services : le protocole ville, le protocole métropole et enfin le service d'accueil.

graphique 11 : organigramme de l'équipe protocolaire institutionnelle



Source : extrait organigramme cabinet

⁸¹ 10,7 ETP ville + 5,9 ETP métropole.

⁸² La collectivité n'ayant pu produire en cours d'instruction les effectifs antérieurs, la chambre ne peut que constater que l'effectif de ces deux services a crû entre 2017 et 2020.

⁸³ Développer une politique de rayonnement international de la ville et de la métropole au service du développement économique du territoire ; identifier, explorer et activer l'ensemble des leviers contribuant à l'attractivité de la ville et de sa métropole ; accompagner les communautés étrangères locales, en faire des acteurs majeurs de la politique de rayonnement.

Lors des comités techniques d'avril à décembre 2015, il a été décidé de créer un service commun portant le protocole de la ville et de la métropole. Le rapprochement des deux directions s'est fait à travers la seule mutualisation des postes de directeur et de directeur adjoint. Bien que justifiée par des impératifs de fonctionnement, cette mutualisation a été abandonnée le 23 mai 2018, les trois entités ayant été recréées.

En 2020, ce service regroupe plus de 80 agents de la ville et de la métropole, soit un effectif supérieur à celui de la direction des systèmes d'information. Ce dimensionnement s'explique par la conception élargie du rôle du service protocolaire⁸⁴. Outre une équipe chargée du protocole institutionnel, le service regroupe des agents chargés d'accompagner toutes les manifestations de la collectivité. L'équipe rassemble notamment deux cuisiniers, deux maîtres d'hôtel affectés aux réceptions organisées par les ordonnateurs successifs et deux ou trois agents d'accueil. L'ordonnateur précise que le libellé de ces fonctions sera revu pour être mis en cohérence avec le répertoire des postes similaires établi par le CNEPT. Les autres agents du service sont affectés à la préparation et l'organisation logistique de manifestations de nature diverse. Le rattachement de ce service au cabinet est justifié par des raisons historiques et un besoin de réactivité.

Ainsi, le service dit du protocole excède, de par ses missions, le périmètre traditionnellement dévolu à un service protocolaire. Il constitue à la fois un service technique et logistique dédié aux activités pilotées par le cabinet en étroite relation avec les services de la communication externe tout en étant immédiatement mobilisable.

Lors du comité technique du 1^{er} avril 2021 consacré à « la recherche d'une meilleure efficience en matière de rayonnement territorial », il a été proposé de créer une direction commune des relations institutionnelles et de l'évènementiel⁸⁵. Si cette direction est désormais mutualisée, elle conserve toutefois en son sein les trois précédents services du protocole. L'exercice de mutualisation apparaît de ce fait inabouti. Les freins à la mutualisation entre les deux services, qui exercent pourtant des missions similaires, auraient pour origine des problèmes d'harmonisation des conditions de travail et plus particulièrement le paiement des heures supplémentaires.

7.2.5. Le service de la communication

Depuis 2015, la direction de la communication et le service relations presse et médias regroupent 59 agents, rattachés soit au directeur de cabinet soit au chef de cabinet. Les services mutualisés de la communication ont un dimensionnement similaire à celui de la direction des finances et supérieur à celui de la direction des affaires juridiques et de la commande publique.

Ainsi, les politiques de communication tant internes qu'externes menées par la ville et la métropole engagent près de 3 M€⁸⁶ de charges de personnel par an auxquelles s'ajoutent les charges externes à hauteur de 5,3 M€ en 2019 puis 3,2 M€ en 2020 pour la seule ville. Les fiches de poste produites illustrent l'importance et l'étendue de ce service comprenant un pôle magazine, un pôle photo, un pôle numérique, des graphistes des gestionnaires *goodies* ou encore des gestionnaires évènementiels.

⁸⁴ Définie au sens strict comme le recueil de règles à observer en matière d'étiquette, dans les relations officielles.

⁸⁵ Regroupant les services du protocole ville et métropole, un service mutualisé protocole accueil, la direction des relations internationales de la ville de Montpellier ainsi que le cabinet du maire et du président.

⁸⁶ Sur la base de 50 % d'agents A soit $29 \times 61\,380$ + 25 % d'agents B soit $14 \times 44\,646$ + 25 % d'agents C soit $15 \times 36\,920 = 2\,958\,864$ € (évaluation selon le traitement moyen des agents de la collectivité ; tableau 14 rempli par la collectivité).

Les responsables de ce service sont des agents contractuels voire des titulaires. En cas d'alternance politique, cette situation est génératrice de difficultés de gestion précédemment évoquées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les services du cabinet regroupent 220 agents dont 10 collaborateurs de cabinet (ville et métropole). L'action de ce service excède les missions traditionnellement dévolues au cabinet d'une collectivité. S'il regroupe des agents chargés de l'organisation des événements protocolaires officiels, le cabinet administre aussi les services des relations internationales, des relations presse, de la communication interne et externe ainsi que plus largement des agents en charge de gérer l'organisation matérielle des manifestations de nature variée.

L'extension historique du rôle du cabinet pose la question de la régularité des délégations de signature accordées à un collaborateur de cabinet pour administrer des services administratifs, engager des dépenses pour le compte des services administratifs, noter et recruter des agents publics. Le rattachement de services administratifs au sein du cabinet crée une confusion entre les missions administratives devant relever hiérarchiquement du directeur général des services et les missions des collaborateurs de cabinet. Cette confusion est sensible sur les postes de responsables de service soumis, malgré leur qualité d'agents titulaires ou contractuels, aux mêmes aléas que les collaborateurs de cabinet lors des changements d'ordonnateur.

ANNEXES

annexe 1 : nombre de titulaires selon bilan social 2019.....	85
annexe 2 : nombre de contractuels selon bilan social 2019	85
annexe 3 : nombre de contractuels sur emploi non permanent selon bilan social 2019	85
annexe 4 : classement IFRAP absentéisme 2017	86
annexe 5 : coût de l'absentéisme pour maladie ordinaire de la ville de Montpellier (2015-2020)	87
annexe 6 : données relatives à la NBI	88
annexe 7 : IHTS.....	89

annexe 1 : nombre de titulaires selon bilan social 2019

Grades Cadres d'emplois FILIERES	Tous emplois					Tous emplois		Total
	Temps complet	Temps non complet			Sous-Total	Hommes	Femmes	
		Temps de travail hebdomadaire						
		moins de 17 H 30	17 H 30 à moins de 28 H	28 H ou plus				
	1.1.1(1)	1.1.1(2)	1.1.1(3)	1.1.1(4)		1.1.1(5)	1.1.1(6)	
FILIERE ANIMATION								
Animateur principal de 1ère classe	4	0	0	0	0	3	1	4
Animateur principal de 2ème classe	14	0	0	0	0	3	11	14
Animateur principal de 2ème classe stagiaire	0	0	0	0	0	0	0	0
Animateur	26	0	0	1	1	8	19	27
Animateur stagiaire	3	0	0	0	0	1	2	3
ANIMATEURS	47	0	0	1	1	15	33	48
Adjoint territorial d'animation principal de 1ère classe	7	0	0	0	0	2	5	7
Adjoint territorial d'animation principal de 2ème classe	80	0	8	2	10	33	57	90
Adjoint territorial d'animation principal de 2ème classe stagiaire	0	0	0	0	0	0	0	0
Adjoint territorial d'animation	200	0	10	1	11	71	140	211
Adjoint territorial d'animation stagiaire	24	0	0	0	0	10	14	24
ADJOINTS TERRITORIAUX D'ANIMATION	311	0	18	3	21	116	216	332
FILIERE ANIMATION	358	0	18	4	22	131	249	380
TOTAL	3 335	0	18	4	22	1 229	2 128	3 357

Source : réponse_Questionnaire1_Thème1_Réponse 1.09_bilan_social_2019

annexe 2 : nombre de contractuels selon bilan social 2019

CADRE D'EMPLOIS	Article 3 de la Loi du 26 janvier 84, modifiée par la loi n° 2012-347 et la loi n° 2019-898							Autres contractuels (articles 38, 39bis, 47, 136...)	Agents en CDI	Total
	Article 3-1	Article 3-2	Article 3-3, 1°	Article 3-3, 2°	Article 3-3, 3°	Article 3-3, 4°	Article 3-3, 5°			
	Ramplacants	Affectés sur un poste vacant	Fas de cadre d'emploi existant	Catégorie A selon les fonctions ou pour des besoins de service	Secrétaire de mairie dans les communes et groupements de communes de moins de 1000 habitants	Temps non complet des communes et groupements de communes de moins de 1000 hab., lorsque la durée de temps de travail est inférieure à 50 %.	Communes de moins de 2000 hab. et groupements de communes de moins de 10 000 hab. dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité.			
	1.2.1(1)	1.2.1(2)	1.2.1(3)	1.2.1(4)	1.2.1(5)	1.2.1(6)	1.2.1(7)	1.2.1(8)	1.2.1(9)	
FILIERE INCENDIE ET SECOURS										
Contrôleurs, colonels	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capitaines, commandants, lieutenants-colonels	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Adjudants, pharmaciens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soudeurs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cadres de santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Infirmiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-officiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spécialistes et caporaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FILIERE INCENDIE-SECOURS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FILIERE ANIMATION										
Animateurs	14	12	0	0	0	0	0	1	0	27
Adjointes d'animation	11	2	0	0	0	0	0	0	29	42
FILIERE ANIMATION	25	14	0	0	0	0	0	1	29	69
TOTAL	217	50	0	7	0	0	0	4	44	322

Source : réponse_Questionnaire1_Thème1_Réponse 1.09_bilan_social_2019

annexe 3 : nombre de contractuels sur emploi non permanent selon bilan social 2019

Effectifs recensés au 31 décembre 2019		
Hommes	Femmes	Total
1.3.1(1)	1.3.1(2)	
Collaborateurs de services publics (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	31	31
Assistants sociaux	31	271
Assistants sociaux	31	31
Assistants sociaux (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	31	31
Agents contractuels recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ou se succéder dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	19	141
Personnes ayant bénéficié d'un emploi stable	31	31
Contractuels employés par les CDD et non à disposition des collectivités (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	31	31
Apprentis	31	31
Personnes bénéficiant d'une rémunération mensuelle assurée par le régime de retraite par le biais des emplois	31	31
Vice-présidents des CDD (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	118	291
Autres agents (1.3.1(1) de 1.3.1(2) de 1.3.1(3) de 1.3.1(4))	31	31
TOTAL	198	575

Source : réponse_Questionnaire1_Thème1_Réponse 1.09_bilan_social_2019

annexe 4 : classement IFRAP absentéisme 2017

Villes		Effectif Permanent	% contractuel	Effectif total	Nb jours abs MO / agent	Nb jours Alma /agent	Nb. Agent pour 1000 hab.
Orléans	ville	2524	23%	2760	11,6	19,1	21,4
Nîmes	ville	2340	3%	2780	16,6	20,0	15,2
Le Tampon	ville	884	47%	1881	10,6	21,3	11,4
Boulogne-Billancourt	ville	1824	23%	2425	0,0	21,5	15,3
Metz	ville	1880	8%	2535	15,0	21,6	15,7
St Denis Réunion	ville	2656	71%	2763	11,0	21,8	17,9
Nancy	ville	1223	5%	1524	13,1	23,0	11,4
Versailles	ville	1643	17%	2058	11,9	25,5	18,7
Annecy	ville	2761	24%	3055	14,7	26,0	21,3
Lyon	ville	7270	16%	8662	20,8	26,8	14,0
Aix en Provence	ville	2221	4%	2863	16,2	27,5	15,2
Le Mans	ville	1735	6%	2519	15,6	27,8	11,8
Antibes	ville	2062	5%	2188	16,4	28,2	27,1
Nice	ville	5786	15%	7586	18,9	28,9	16,7
Rennes	ville	3076	10%	4011	19,7	29,2	13,9
Tours	ville	2148	13%	3011	13,9	29,7	15,4
Courbevoie	ville	1770	19%	1843	13,9	30,3	21,1
Mulhouse	ville	1500	13%	1834	18,7	30,3	13,4
Lille	ville	4568	11%	6762	15,7	30,9	19,3
Saint Etienne	ville	3253	7%	4412	21,0	31,2	18,7
Pau	ville	1430	7%	1712	17,7	31,6	18,1
Angers	ville	2892	20%	3357	10,2	31,7	18,5
Poitiers	ville	885	2%	1313	16,5	32,0	9,8
Strasbourg	eurométropole	6643	8%	8173	20,5	32,0	13,5
Caen	ville	1046	6%	1463	18,9	32,3	9,6
Issy	ville	990	11%	1468	14,0	32,4	14,2
Aulnay sous Bois	ville+ccas	2199	18%	2351	12,8	32,5	26,1
Le Havre	ville	3108	9%	3738	15,1	32,8	17,8
Reims	ville	1801	5%	2058	19,6	33,5	9,6
Nantes	ville+CCAS	3781	6%	4081	20,3	34,6	12,1
Argenteuil	ville	2250	27%	2520	18,5	34,9	20,1
Nanterre	ville+CCAS	2506	9%		18,6	35,3	26,1
Marseille	ville	12002	5%	12252	18,2	35,8	13,8
Montreuil	ville	2317	23%	2970	17,6	36,2	21,5
Vitry sur Seine	ville	2155	17%	2469	15,9	36,2	23,1
Bordeaux	ville	3448	10%		25,1	36,3	13,6
Rouen	ville	1913	9%	2602	15,6	37,1	17,0
Calais	ville	1127	5%	1482	15,2	37,1	14,7
Perpignan	ville	2174	4%	2449	19,2	37,1	17,6
Amiens	métro	3214	11%	4528	13,4	37,2	17,9
Grenoble	ville	2822	9%	2930	23,5	37,6	17,3
Créteil	ville	1769	10%	2060	22,1	37,7	19,3
Béziers	ville	1488	5%	1879	22,2	37,7	19,2
Clermont-Ferrand	ville	1935	4%	2280	17,0	38,7	13,4
Avignon	ville	2140	14%	2186	17,7	39,5	22,8
Montpellier	ville	4021	11%	4795	24,9	40,7	14,3
Tourcoing	ville	1532	0%	1717	20,6	41,4	15,7
Fort de France	ville	1965	1%	2000	20,4	41,5	23,5
Toulouse	ville	6752	2%	8570	19,6	43,2	14,1
Merignac	ville	1056	9%	1267	28,0	45,9	14,9
Toulon	ville	3026	5%	4042	16,8	50,6	17,9
Saint Denis 93	ville	2407	16%	3444	18,8	52,1	21,5
Moyenne		2729,2	0,1	3312,6	17,1	33,0	17,0

Source : fondation IFRAP, classement réalisé à partir de la synthèse des bilans sociaux, 2017⁸⁷⁸⁷ <https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/palmares-de-labsenteisme-dans-les-grandes-villes-les-derniers>

annexe 5 : coût de l'absentéisme pour maladie ordinaire de la ville de Montpellier (2015-2020)

	2015	2017	2019	2020
ETP rémunérés (a)	4 184	3 872	3 539	3 533
Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire (b)	91 240	100 285	88 410	84 961
Conversion en ETP sur une base de 220 jours travaillés (b / 220) = c	415	456	402	386
Charges de personnel nettes (d)	162 384 889 €	168 437 878 €	168 664 893 €	172 285 388 €
Coût moyen d'un agent (d / a) = e	38 811 €	43 502 €	47 659 €	48 765 €
Coût de l'absence pour maladie ordinaire (c × e)	16 095 980 €	19 829 991 €	19 152 419 €	18 832 378 €

Source : CRC d'après les données fournies par la ville de Montpellier (Questionnaire 2 – Thème 4 – Réponse 4.13)

annexe 6 : données relatives à la NBI

Les données relatives à la NBI présentent comme d'autres données RH des problèmes de fiabilité, ainsi les données paye de la collectivité et les données transmises par le service RH sur cette prime ne sont pas concordantes⁸⁸. En 2017, le montant de NBI versé ressortant des bases de paye s'écarte significativement des données fournies. Cette discordance aurait pour cause des rappels de NBI portant sur des exercices antérieurs.

tableau 43 : fiabilité des données relatives à la NBI

		2016	2017	2018	2019	2020
données du service RH	Agents bénéficiant de la NBI	1281	1204	1260	1262	1204
	Montants versés	809 997,66 €	760 876,28 €	779 071,32 €	756 237,37 €	760 876,28 €
données fichiers paie	Agents bénéficiant de la NBI	1108	1245	1202	1190	1174
	Montants versés	809 035,50 €	925 494,17 €	789 242,13 €	768 764,08 €	776 869,24 €
	Différentiel agents	173	-41	58	72	30
	Différentiel montants totaux	962,16 €	-164 617,89 €	-10 170,81 €	-12 526,71 €	-15 992,96 €

CRC, d'après données fournies par la collectivité et les bases de paye

tableau 44 : proportion d'agents bénéficiant de la NBI

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectif réel	4 298	Pas de données	4 028	Pas de données	3 684	3 710
Titulaires	3 911	Pas de données	3 594	Pas de données	3 335	3334
Non titulaires permanent	387	Pas de données	427	Pas de données	322	376
Agents bénéficiant de la NBI (données fournies par la collectivité)	1 243	1 281	1 204	1 260	1 262	1 204
Agents bénéficiant de la NBI (données issues des bases de paye)	-	1 108	1 245	1 202	1 190	1 174
% de Nbi sur nombre d'agents d'après données fournies par la collectivité	28,9 %	-	29,9 %	-	34,3 %	32,5 %
% de Nbi sur nombre d'agents d'après données issues des bases de paye		-	30,9 %	-	32,3 %	31,6 %

CRC, d'après données fournies par la collectivité, les bases de paye et les bilans sociaux

Codes couleur :

2014 données fournies collectivité

2015 données BS

Donnée calculée



tableau 45 : taux d'agents bénéficiaires de la NBI sans arrêté

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Échantillon retenu	12	10	9	11	12	54
Absence d'arrêté	5	4	5	3	3	20
% d'anomalies/échantillon retenu	41,7 %	40,0 %	55,6 %	27,3 %	25,0 %	37,0 %

CRC, d'après arrêtés fournis par la collectivité et les bases de paye

⁸⁸ La chambre a réalisé un traitement des données de paye consistant à répertorier l'ensemble lignes de paye relatives au versement de la NBI. Un filtrage par « matricules d'agents » sur ces lignes a permis de déterminer le nombre d'agents ayant perçus une NBI sur l'exercice concerné.

annexe 7 : IHTS

tableau 46 : données statistiques sur les IHTS

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'agents concernés	929	1029	972	969	909
Nombre d'heures supplémentaires	79 592	89 799	81 027	62 910	48 142
Montant des heures supplémentaires payées	1 651 450 €	1 730 982 €	1 693 845 €	1 322 891 €	972 513 €

CRC, d'après les bases de paye

tableau 47 : données sur les IHTS fournies par la collectivité

	2017	2018	2019	2020
Nombre d'agents concernés	5 263	5 295	4 962	3 647
Montants des heures supplémentaires payées	1 844 985 €	1 722 736 €	1 535 201 €	939 253 €
Écarts avec les bases de paye	114 003 €	28 891 €	212 309 €	-33 260 €

CRC, d'après les données fournies par la collectivité

Les données fournies par la collectivité présentent des discordances par rapport aux fichiers issus des bulletins de paye tant sur le nombre d'heures supplémentaires réalisées que sur leur montant. Le nombre d'agents ayant bénéficié d'heures supplémentaires selon la collectivité est supérieur au nombre total de ses agents. À titre d'exemple, la commune indique que 151 agents du service « commerce et artisanat » ont bénéficié d'IHTS alors qu'il y a moins de 40 agents au sein de ce service.

tableau 48 : montant des IHTS par principaux services

Montant des IHTS par service	2019
Direction proximité	494 259
Direction du cabinet	366 644
TOTAL	1 535 963

Source : commune, retraitement CRC

GLOSSAIRE

3M	Montpellier Méditerranée Métropole
CA	compte administratif
CAA	cour administrative d'appel
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CET	compte épargne temps
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIA	complément indemnitaire annuel
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COPIL	comité de pilotage
CRC	chambre régionale des comptes
CT	comité technique
CV	curriculum vitae
DGA	directeur général adjoint
DGCL	direction générale des collectivités locales
ETP	équivalent temps plein
GPEEC	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
IFSE	indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PACS	pacte civil de solidarité
RH	ressources humaines
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
VPN	<i>virtual private network</i> , ou réseau privé virtuel

Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 1^{er} mars 2023 de Monsieur Michaël Delafosse, maire de Montpellier ;
- Réponse du 6 mars 2023 de Monsieur Philippe Saurel, ancien maire de Montpellier.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr



[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)