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

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE NICE – GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

(Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 5
INTRODUCTION 6
1 LA FIABILITE DES COMPTES RELATIVE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 6
1.1 Le conseil municipal n'a pas accès à une information complète du processus budgétaire de création des emplois 7
1.2 Des erreurs de saisie et des paramétrages défectueux des systèmes d'information susceptibles de compromettre la fiabilité des données 8
1.2.1 L'état des fichiers de paie dématérialisés ne permet pas de justifier de l'exhaustivité et de la fiabilité des dépenses de personnel 8
1.2.2 Le système d'information pour les ressources humaines est altéré par des imputations incorrectes et de mauvais paramétrages 9
2 L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL 11
2.1 Dépenses de personnel externe et mutualisation des services 12
2.1.1 Les choix de la commune de Nice et de la métropole en matière de mutualisation 12
2.1.2 Des irrégularités dues à l'inachèvement du processus de mutualisation 16
2.2 Les dépenses de personnel interne 24
2.2.1 L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des agents affectés à la commune de 2015 à 2021 24
2.2.2 L'emploi de nombreux vacataires dans des conditions parfois irrégulières 27
3 LE REGIME INDEMNITAIRE ET LA POLITIQUE SOCIALE DE LA COMMUNE 32
3.1 Un déploiement tardif du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) 33
3.1.1 Une mise en œuvre très partielle du déploiement du RIFSEEP par la commune en février 2016 33
3.1.2 La généralisation du RIFSEEP n'est intervenue qu'en 2021 34
3.2 Les prestations sociales versées par la commune 35
3.2.1 Une politique d'incitation aux mobilités actives par le biais de la participation aux frais de transports des agents 35
3.2.2 Des dépenses souvent supérieures aux obligations légales en matière de titres restaurants, santé et prévoyance 36
4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL 37
4.1 Le respect de la durée légale du travail 37
4.1.1 Les cycles de travail des services de la commune respectent la réglementation 37

4.1.2 En 2022, la commune a cessé d'accorder des jours de congés supplémentaires sans fondement légal 38
4.1.3 Le déploiement partiel du dispositif de contrôle du temps de travail 39
4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) 39
4.2.1 La commune doit poursuivre son effort de maîtrise du volume d'IHTS 39
4.2.2 Les conditions d'octroi des IHTS 40
4.2.3 L'indemnisation de certaines IHTS par la commune reste irrégulière 41
4.2.4 Les indemnités d'intervention effectuée pendant une période d'astreinte : une dépense mal identifiée 42
4.2.5 Des irrégularités constatées dans le temps de travail d'agents dont les missions ne correspondent pas à leurs cadres d'emploi 43
4.3 La gestion des congés : la croissance des comptes épargne temps 45
4.4 L'absentéisme 46

SYNTHÈSE

En 2022, les dépenses de personnel de la commune de Nice, d'un montant de 291 millions d'euros (M€), représentent plus de la moitié des charges de gestion. Ces dépenses ont augmenté de 7 % entre 2015 et 2022.

Pour ce qui concerne les agents affectés à la commune, l'augmentation, portant la dépense de 223,3 M€ à 233,4 M€, procède pour partie de l'application de mesures réglementaires et de la progression de carrière des agents publics. Elle découle également des choix de la commune en matière de création d'emplois et d'extension du périmètre des services communaux (reprises en régie) ; la diminution des effectifs constatée à compter de 2019 n'a pas suffi à freiner la progression des dépenses. La hausse des recrutements en 2022 (1,3 %) se traduit par une nouvelle augmentation de 3 M€.

Les dépenses de personnel correspondant au versement à la métropole des contreparties salariales dues au titre des services mutualisés ont également progressé, passant de 48,3 M€ en 2015 à 57,6 M€ en 2022.

La chambre a relevé de nombreuses erreurs de saisie et de paramétrage dans le logiciel de gestion des ressources humaines, qui produit une information incomplète à l'assemblée délibérante et conduit à un suivi insuffisant des effectifs.

En outre, certaines dépenses sont dues au maintien de dispositifs irréguliers ou au recours, parfois onéreux, à des vacataires. La commune doit renforcer son contrôle sur les heures supplémentaires qu'elle accorde et les astreintes qu'elle rémunère afin d'éviter les dépenses non justifiées voire irrégulières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Soumettre à l'assemblée délibérante chaque création et suppression de poste par le vote d'une délibération modificative du tableau des emplois ; présenter au conseil municipal un tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus présentant des situations d'effectifs conformes à la réalité.

Recommandation n° 2. Paramétrer et renseigner le système d'information pour les ressources humaines de manière à répondre à la convention cadre nationale régissant la structure de la paie dématérialisée à destination du compte public.

Recommandation n° 3. Achever la fiabilisation du système d'information sur les ressources humaines et la correcte imputation des composantes des dépenses de personnel telle que fixée à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4. Adopter, en substitution du dispositif irrégulier d'indemnités pour exercice d'activités accessoires sur des emplois permanents, une organisation respectant la règlementation applicable et la jurisprudence.

Recommandation n° 5. Substituer aux recrutements de vacataires pour pourvoir des besoins d'emplois permanents un recrutement de contractuels de droit commun.

Recommandation n° 6. Procéder à une analyse des besoins avant le recrutement de vacataires experts, vérifier l'adéquation de ces besoins avec les différentes procédures de recrutement et utiliser les règles de la commande publique pour garantir la transparence de l'exécution des missions.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Nice pour les exercices 2015 et suivants a été ouvert par lettres des 22 et 23 avril 2021 du président de la chambre, adressées à Monsieur Christian Estrosi, maire de la commune entre le 20 mars 2008 et le 13 juin 2016, puis à compter du 15 mai 2017, et à Monsieur Philippe Pradal, ordonnateur en fonction entre le 13 juin 2016 et le 15 mai 2017.

Le rapport d'observations provisoires de la chambre a été adressé à Monsieur Christian Estrosi qui en a accusé réception le 25 octobre 2023. M. Philippe Pradal a accusé réception le 26 octobre 2024 de la partie du rapport concernant sa gestion. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 3 avril 2023 les observations définitives ci-après qui portent sur la gestion des ressources humaines.

1 LA FIABILITE DES COMPTES RELATIVE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

À la clôture de l'exercice 2022, les dépenses de personnel de la commune de Nice s'élèvent à 291 millions d'euros (M€), ce qui équivaut à 52,3 % des charges de gestion, une proportion restée stable dans un contexte d'augmentation importante des dépenses en 2022 (+12 M€, dont 4,3 M€ pour les dépenses de personnel).

Les effectifs s'élèvent, au 1er janvier 2022, à 4 483 équivalents temps plein (ETP) pour les personnels titulaires (fonctionnaires), 717 ETP agents non titulaires sur des emplois permanents[1] (contractuels sous contrat à durée indéterminée) et 525 ETP non titulaires sur des emplois non permanents[2].

À cette diversité de statuts s'ajoute une grande variété d'emplois comportant des sujétions particulières, qui nécessitent la mise en place de dispositifs spécifiques pour contrôler et rémunérer le temps de travail effectué (primes, astreintes, heures supplémentaires, notamment).

[1] Les recrutements d'agents publics sur des emplois permanents répondent à un besoin pérenne de la collectivité.
[2] Ces recrutements répondent à un besoin ponctuel permettant de faire face à une situation occasionnelle – activité ponctuelle, surcroît momentané d'activité. Ces recrutements concernent les agents contractuels, assistantes maternelles, vacataires, intermittents, apprentis, contrats aidés.

1.1 Le conseil municipal n'a pas accès à une information complète du processus budgétaire de création des emplois

L'assemblée délibérante est seule compétente pour créer, supprimer ou modifier des emplois. L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) rend obligatoire le tableau des effectifs des emplois permanents (qui correspondent à une activité normale et habituelle de l'administration) prévu à l'article R. 2313-3 du CGCT.

Les informations annexées aux documents budgétaires et financiers de la commune de Nice sont incomplètement renseignées. La chambre observe notamment que :

- concernant les emplois budgétaires (emplois permanents à temps complet ou non complet pour lesquels des crédits sont votés), contrairement à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14, les emplois budgétaires à temps non complet ouverts sur emploi permanent[3] ne sont pas décomptés à hauteur de la quotité de travail, laquelle n'est pas non plus renseignée ;
- concernant les emplois pourvus, les données relatives aux personnels non titulaires affectés sur emploi permanent comme ceux affectés sur emplois non permanents sont incomplètes voire erronées ; notamment, l'état des emplois pourvus sur emploi permanent intègre les collaborateurs de groupe d'élus, qui relèvent des emplois non permanents[4], ainsi que les assistantes maternelles (118 en 2020 et 80 en 2021), qui relèvent des emplois non permanents[5] ;
- concernant les emplois non permanents : jusqu'en 2021, l'état des emplois pourvus sur emploi non permanent décompte à tort 50 agents non titulaires recrutés en remplacement de fonctionnaires indisponibles. Ce décompte crée une confusion entre le nombre d'agents « permanents » et le « nombre d'emplois créés ». À l'inverse, jusqu'en 2021, l'assemblée délibérante n'est pas informée du recrutement de nombreux agents sur emploi non permanent (contrats aidés, apprentis ou agents vacataires) alors qu'ils représentent, selon les données fournies à la chambre par la collectivité, une masse salariale annuelle de 9,3 M€ en moyenne. L'état des emplois au compte administratif 2021 corrige cette lacune puisqu'il mentionne l'emploi de 45 apprentis et de 4 204 vacataires pour une masse salariale annuelle de 9,4 M€.

La chambre prend note de l'engagement de la commune à améliorer son dispositif d'information aux élus concernant les ressources humaines.

[3] Au nombre de 854 au 31 décembre 2021 selon l'état au compte administratif 2021. [4] Recrutés sur le fondement de l'article 110-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée par la loi dite Sauvadet du 12 mars 2012, ces agents ne peuvent être affectés sur emploi permanent.

[4] Recrutés sur le fondement de l'article 110-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée par la loi dite Sauvadet du 12 mars 2012, ces agents ne peuvent être affectés sur emploi permanent.

[5] Article L. 421-1, annexe 4-8 du code de l'action sociale et des familles et article 1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Jusqu'au 25 mars 2021, la collectivité n'a fait valider les emplois par l'assemblée délibérante que par le vote du budget primitif et du compte administratif, sans délibération modificative en cours d'année. Ainsi, jusqu'à cette date, l'assemblée délibérante n'a pas été amenée à se prononcer sur les créations et suppressions de postes budgétaires induites par l'évolution des modalités de gestion (reprises en régie). Le conseil municipal ne procédait qu'à une validation *a posteriori* des créations et suppressions d'emploi, recrutements ou nomination décidés par l'exécutif durant l'année écoulée. Ce dispositif créait une insécurité juridique : en l'absence d'ouverture des postes par l'autorité compétente, il pourrait être considéré que ces nominations sont irrégulières.

La chambre prend acte de l'amélioration du processus budgétaire de création des emplois intervenue à compter du 25 mars 2021. L'assemblée délibérante est désormais régulièrement amenée à se prononcer sur les ajustements du tableau des emplois « *afin de le mettre en adéquation avec les besoins actualisés de la collectivité* ». Toutefois les mises à jour proposées au vote depuis 2022 ne produisent pas une consolidation des emplois à la date du vote, lesquels ne sont pas non plus distingués par budget annexe.

En outre, le vote ne fait qu'entériner les décisions déjà prises et le conseil municipal ne peut toujours pas évaluer les besoins en emplois de la commune en l'absence d'information sur les effectifs pourvus sur emplois permanents et non permanents (en particulier les vacataires et agents recrutés en activité accessoire).

Outre son manque de transparence, cette pratique nuit à la sincérité budgétaire puisque l'assemblée délibérante vote les crédits en fonction des emplois budgétaires ouverts.

Recommandation n° 1. : Soumettre à l'assemblée délibérante chaque création et suppression de poste par le vote d'une délibération modificative du tableau des emplois ; présenter au conseil municipal un tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus présentant des situations d'effectifs conformes à la réalité.

1.2 Des erreurs de saisie et des paramétrages défectueux des systèmes d'information susceptibles de compromettre la fiabilité des données

1.2.1 L'état des fichiers de paie dématérialisés ne permet pas de justifier de l'exhaustivité et de la fiabilité des dépenses de personnel

La chambre n'a pas été en mesure d'identifier la totalité des fichiers et d'extraire les pièces justificatives transmises au comptable public à l'appui de la paie des agents de la commune pour la période contrôlée[6].

[6] La paie des agents est dématérialisée dans le cadre d'une convention du 9 novembre 2005 entre les collectivités et les comptables publics. Pour la commune de Nice, les pièces justificatives n'étaient pas accessibles après extraction par l'application.

La chambre n'a pas pu exploiter ni contrôler la paie à partir des fichiers transmis directement par la commune au comptable public en raison de plusieurs dysfonctionnements :

- la répartition par nature de dépenses qui découle de ces fichiers ne correspondait pas aux données enregistrées au compte de gestion de la commune ;
- les fichiers intégraient indistinctement les bulletins de paie des agents affectés sur le budget principal et ceux des agents affectés aux budgets annexes ;
- les données extraites étaient inexactes du fait, notamment, d'un paramétrage incorrect du système d'information de la collectivité et de saisies erronées de données concernant le statut[7], l'emploi[8] ou le grade des agents.

La chambre a constaté des améliorations dans la paie des derniers mois de 2021. Elle prend acte des démarches entreprises par la commune en 2022 et 2023 en vue d'améliorer le système d'information et de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 2. Paramétrer et renseigner le système d'information pour les ressources humaines de manière à répondre à la convention cadre nationale régissant la structure de la paie dématérialisée à destination du compte public.

1.2.2 Le système d'information pour les ressources humaines est altéré par des imputations incorrectes et de mauvais paramétrages

Deux imputations incorrectes concernant les dépenses de personnel ont été identifiées :

- les rémunérations des agents titulaires à temps non complet (régime indemnitaire compris) ont été imputées au compte dédié aux rémunérations des personnels non titulaires, pour un montant annuel moyen de 5,4 M€ ;
- les dépenses d'achat des titres restaurants en faveur des agents et de la quote-part prélevée sur les rémunérations des agents ont également reçu une imputation erronée en 2015 et 2016[9].

Le paramétrage de la ventilation de rubriques de paie par compte dans le logiciel HR Access est incorrect :

- certaines rubriques de paie (vacations des titulaires, indemnités compensatrices de CSG, prestations d'assurance maladie, remboursement de tickets restaurant) pointent à tort vers le *compte 64118 (« régime indemnitaire ») ; celui-ci est par conséquent alimenté à tort, au* détriment du compte des rémunérations principales des titulaires, à hauteur de plus de 1,8 M€ par an en moyenne depuis 2018 ;

[7] Par exemple la requête sur la position « autre statut » intègre de nombreux agents titulaires en 2015 ou 2016 (424 policiers municipaux).

[8] En 2020, « l'emploi » de nombreux agents et élus ne correspond pas à leur emploi réel (fluctuations de collaborateur de cabinet à infirmier en soins généraux, ou de maire à adjoint au maire voire adjoint technique territorial), sans cohérence avec les autres données de paie.

[9] Ces erreurs d'imputation ont été constatées par le rapprochement entre les tableaux fournis par la commune sur la ventilation des primes par rubriques (tableaux extraits de son système de gestion RH Access) et les montants enregistrés au compte 64 118 (régime indemnitaire) des comptes de gestion.

- à l'inverse, la « prime Covid » versée en octobre 2020 à hauteur de 828 234 €[10] a été imputée sur la rémunération principale des agents titulaires, aux comptes 64 111, 64 131, 6 417 (rémunération principale des agents titulaires, non titulaires et apprentis) et 6 561 (rémunérations des collaborateurs de groupe) et non sur le régime indemnitaire (c/ 64 118) ; lors de la génération du flux de paie, le logiciel de comptabilité effectue une imputation erronée du mandatement. En effet, les écritures correctives de paie sont réaffectées quelle qu'en soit la nature sur les comptes des rémunérations principales, des titulaires (c/ 64 111) et des non titulaires (c/ 64 131)[11]. La commune opère alors une réaffectation manuelle vers le compte approprié, qui peut s'avérer incomplète[12].

Pour analyser l'évolution des dépenses de personnel et de leurs composantes, la chambre a procédé au retraitement des données enregistrées aux comptes de gestion. La correcte imputation de certaines dépenses et atténuations de charges révèle une progression des rémunérations des agents titulaires de 3,6 % et non plus de 2,6 % ainsi que 0,6 points supplémentaires de croissance des dépenses totales de personnel avant remboursement au titre des mises à disposition de personnel.

Même si elles n'ont pas d'incidence sur le montant global des dépenses, ces erreurs d'imputation et de paramétrage en affectent la ventilation entre agents titulaires et non titulaires, rémunérations principales et indemnités. C'est par conséquent la lecture des comptes et l'information de l'assemblée délibérante et du public qui en sont altérées.

La commune a informé la chambre de premières mesures correctrices prises en lien avec la direction des systèmes d'information : modification des paramétrages, actualisation des libellés périmés, fiabilisation de la saisie des données relatives à la liquidation de la paie.

La chambre prend note de ces avancées ainsi que des points restant à traiter : identification du budget d'affectation (principal ou annexe) de chaque agent, correcte imputation des dépenses de personnel.

Recommandation n° 3. Achever la fiabilisation du système d'information sur les ressources humaines et la correcte imputation des composantes des dépenses de personnel telle que fixée à l'instruction budgétaire et comptable M57.

[10] La délibération du 4 mai 2020 prévoyait une prime exceptionnelle destinée aux agents mobilisés et ayant connu un surcroît de travail significatif durant la période de l'état d'urgence sanitaire. 3 328 agents, titulaires, non titulaires et apprentis, soit près de la moitié des effectifs rémunérés sur le budget principal de la commune en 2020, en ont bénéficié pour un montant de 1,06 M€ ; cette proportion est bien sup
érieure à celle estimée par l'Insee pour la fonction territoriale (un agent sur cinq, *Insee Première* n°1915 du 12 juillet 2022). Le montant attribué a été en moyenne de 318 € et 815 agents ont perçu un montant égal ou supérieur à 500 €.

[11] Il en est ainsi des retenues pour avantages en nature (logement, transport, véhicule et chèque cadeau) que le paramétrage impute à tort sur le compte 64 118 (primes et indemnités) en lieu et place des comptes 64 111 (rémunération principale des titulaires) et 647 (autres charges sociales).

[12] Un reliquat en négatif peut donc persister au mauvais compte et travestir la réalité des comptes au compte de gestion : le compte dédié au régime indemnitaire s'en trouve faussement impacté à la hausse, jusqu'à 1,7 M€ en 2021 tandis que le compte des rémunérations principales des agents titulaires s'en trouve diminué du même montant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les informations délivrées à l'assemblée délibérante sur les emplois sont insuffisantes pour que les élus puissent bénéficier d'une vision complète de la structure des effectifs et de son évolution. Des saisies erronées et le traitement défectueux des données ont, durant la période contrôlée, induit des difficultés de suivi et de contrôle de la gestion des ressources humaines.

La commune a toutefois commencé à améliorer son système d'information RH et la chambre reconnaît son engagement à assurer une meilleure gestion des agents.

2 L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

La chambre a circonscrit l'analyse de la gestion des ressources humaines au seul budget principal qui représente, en 2022, 92,5 % dépenses de personnel nettes des remboursements (291 M€ sur 314,5 M€), en tenant compte notamment des réserves formulées en matière de fiabilité des comptes. Le contrôle a porté sur les exercices 2015 à 2022 ; cependant l'évolution des effectifs et de certains postes de dépense en 2022 n'a pas pu être pris en compte par la chambre, ce qui limite plusieurs analyses à la période 2015-2021.

Les dépenses de personnel sont constituées des dépenses de personnel interne (agents affectés dans les services de la commune) et des dépenses de personnel externe, c'est-à-dire les dépenses prises en charge par la commune, par remboursement ou participation à la masse salariale, pour les agents qui œuvrent pour elle mais sont à la charge d'un autre employeur. Dans le cas de la commune de Nice, les dépenses de personnel externe sont constituées à plus de 99 % par les remboursements à la métropole dans le cadre de la mutualisation des services entre la commune, la métropole et le CCAS.

Ainsi, en 2022, les dépenses de personnel de la commune se sont élevées à 291 M€[13], dont 233,4 M€ en faveur des agents affectés à la commune (163,6 M€ de rémunérations et 68,7 M€ de charges sociales et fiscales en incluant les dépenses de prestations sociales en faveur des agents) et 57,6 M€ de charges de personnel externe.

[13] Ce montant intègre les remboursements par d'autres organismes pour mise à disposition d'agents de la commune. La commune comptabilise d'autres dépenses en faveur des agents dans ses charges à caractère général, pour un montant annuel inférieur à 5 M€ : sa contribution à la subvention versée au comité d'entraide sociale, d'actions culturelle et de loisirs de Nice Côte d'Azur (CESAN), à laquelle la commune a substitué une cotisation annuelle à l'association « Comité des œuvres sociales Nice Métropole » (COS), et sa participation aux abonnements de transports collectifs souscrits auprès de la Régie Ligne Azur par ses agents.

Tableau n° 1 : Dépenses de personnel au budget principal (2015 – 2022)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de personnel interne (agents affectés à la commune)	223 310 441	225 424 602	229 308 006	226 932 124	230 739 770	229 850 194	230 361 451	233 380 517
Charges de personnel externe (c/621)	48 354 504	47 336 021	51 321 741	55 035 138	55 592 498	56 071 041	56 385 309	57 646 550
Dépenses totales de personnel	**271 940 295**	**272 760 623**	**280 629 747**	**281 967 262**	**286 332 268**	**285 921 235**	**286 746 760**	**291 027 067**

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

De 2015 à 2022, la commune a contenu l'augmentation de la masse salariale à 7 % (+ 19 M€), selon un rythme annuel moyen de 1 %. Cette augmentation est essentiellement intervenue entre 2015 et 2019 (+ 14,3 %). Après une stabilisation en 2020 et 2021, lors de la crise sanitaire, les dépenses sont reparties à la hausse en 2022.

Cette évolution s'explique pour moitié par celle des dépenses de personnel externe (d'un montant de 9 M€, soit + 18,5 %), du fait d'un déploiement plus important de ces services de 2015 à 2019. Les dépenses de personnel interne, malgré le déploiement de la mutualisation et le transfert de 185 agents de la commune vers les services mutualisés, pour une masse salariale de 8,6 M€, ont augmenté de 10 M€ (+ 5 %) de 2015 à 2022.

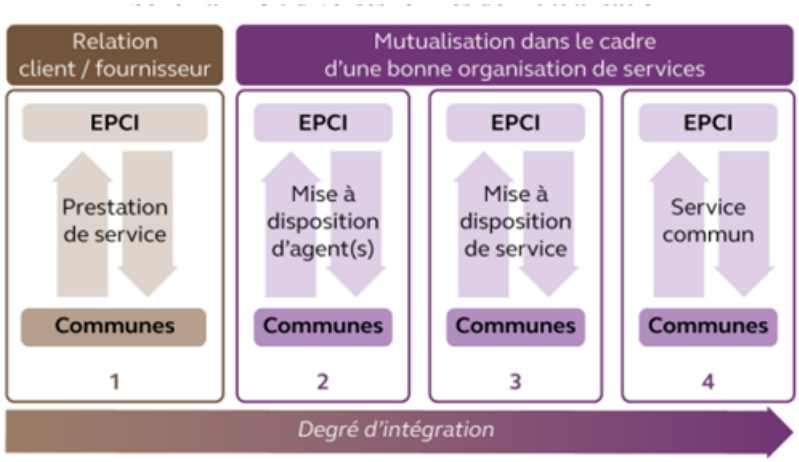
2.1 Dépenses de personnel externe et mutualisation des services

2.1.1 Les choix de la commune de Nice et de la métropole en matière de mutualisation

2.1.1.1 Mise en œuvre de la mutualisation par la commune et la métropole

La loi du 16 décembre 2010 n° 2010-1563 a rendu possible la création de services mutualisés (ou communs) pour organiser la collaboration entre communes membres et structure intercommunale, indépendamment des compétences transférées ; elle prévoyait l'élaboration d'un schéma de mutualisation. La mutualisation peut prendre plusieurs formes juridiques, en fonction du degré d'intégration retenu.

Graphique n° 1 : Les différentes formes de mutualisation



Source : Cour des comptes d'après, Banque des territoires

En 2010, lors de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, des services mutualisés ont été créés entre la commune et la communauté urbaine devenue métropole Nice Côte d' Azur en décembre 2011 ; ils ont inclus le centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune de Nice en 2012. Les services communs sont gérés par la métropole. Les cadres des directions générales, que celles-ci comportent ou non des services communs, ne sont pas mutualisés.

Les objectifs, présentés dans les conventions générales de gestion des services communs, les rapports d'activité annuels et les documents budgétaires de la commune, sont de favoriser « *des pratiques organisationnelles optimisées tournées vers une plus grande efficacité et efficience dans leur gestion* »[14], c'est-à-dire éviter les doublons, favoriser une culture commune et mettre en œuvre des processus communs (utilisation des mêmes outils informatiques, harmonisation des procédures).

La mutualisation fonctionne sur la base d'une convention générale de gestion des services communs qui détermine notamment leur périmètre, les missions assurées, les moyens humains et matériels consacrés, les principes de gestion appliqués et les clés de répartition des dépenses entre les partenaires. Elle est assortie d'une fiche d'impact définissant ses contours au moment du passage d'une activité en service commun. trois conventions générales d'une durée minimale de trois ans ont été signées au cours de la période de contrôle. Chacune a été amendée à plusieurs reprises. Chaque année, un rapport d'activité de la gestion des services communs est produit ; il inclut un bilan financier et un suivi des effectifs.

Depuis janvier 2015, 28 services ou activités de services de la commune ou de la métropole ont rejoint le périmètre mutualisé, 19 services communs ont été étendus, deux ont été supprimés et un réduit. Ces modifications, en réponse à de nouveaux besoins ou à la mise en service de nouveaux équipements, ont entraîné une augmentation des postes mutualisés de 1 445 en 2015 à 1 623 au 1er janvier 2022. Sur ce total, 1 303 viennent de la commune, ce qui témoigne de son rôle pivot dans le processus de mutualisation.

[14] Rapport de présentation CA 2015, p. 35.

2.1.1.2 Le fonctionnement du budget conventionnel

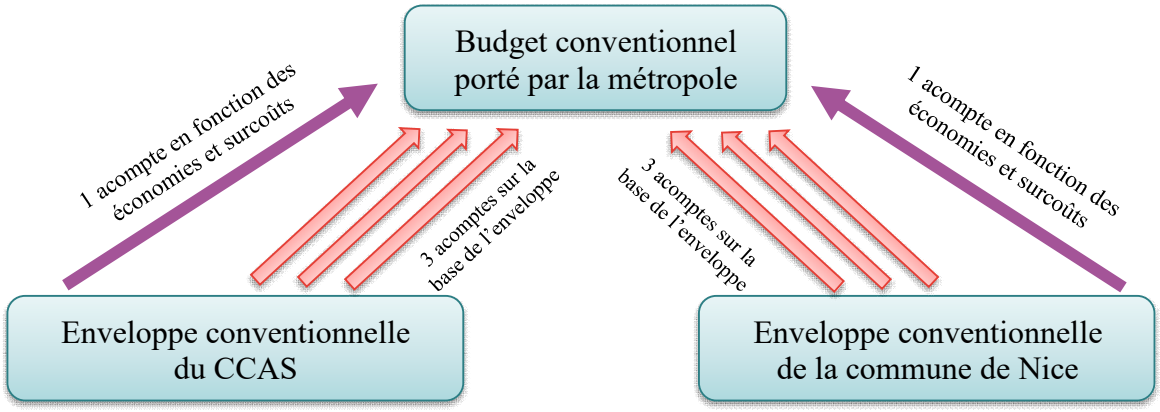
Un budget conventionnel a été instauré lors de la création des services communs. Il individualise les crédits de fonctionnement, de rémunérations et d'investissement de ces services. Au sein de ce budget, la base de participation annuelle de chaque entité en matière de masse salariale est déterminée par une enveloppe conventionnelle, selon des modalités que les conventions successives ont modifiées à plusieurs reprises. Le budget est porté par la métropole.

Le budget et les enveloppes sont à périmètre constant, figés au jour du passage en service commun à hauteur du coût du service constaté l'année précédant le transfert. Par conséquent, en année n, l'enveloppe conventionnelle est déterminée par le périmètre des services communs créés, étendus ou supprimés durant l'année, et non par rapport aux dépenses réelles constatées pour l'année n-1. La prise en compte des réductions de périmètre dans le calcul des enveloppes conventionnelles n'était pas expressément prévue par les conventions successives depuis 2010. Cependant, à plusieurs reprises en 2018 et 2021, des emplois démutualisés ou supprimés ont été restitués à l'entité concernée, et son enveloppe conventionnelle réduite en conséquence. La commune a indiqué que la quatrième convention de mutualisation, qui a pris effet au 1er juillet 2023, intègre désormais un dispositif qui tient compte des changements de périmètre.

La chambre observe que la répartition entre les trois entités de la prise en charge de la masse salariale des agents transférés ne répond pas complètement aux modalités conventionnelles. Elle invite la commune à appliquer strictement ces modalités.

L'enveloppe conventionnelle annuelle de la commune pour les rémunérations chargées versées aux agents des services communs représente en moyenne 74 % du montant du budget conventionnel dédié. Elle a augmenté de 8,9 M€ (+ 19,6 %) entre le 1er janvier 2015 et le 1er janvier 2022.

Graphique n° 2 : Fonctionnement du budget conventionnel et des enveloppes



Source : CRC PACA

La commune de Nice et le CCAS versent leur participation aux dépenses des services communs par acompte trimestriel : les trois premiers acomptes sont versés sur la base du montant de l'enveloppe conventionnelle déterminé pour l'année ; le quatrième acompte est ajusté en tenant compte des économies générées par la gestion unifiée ou des éventuels surcoûts, répartis selon une clé définie par les conventions et leurs avenants. Les clés sont actualisées lorsque des modifications dans le périmètre des services communs ont un impact sur le budget conventionnel.

Tableau n° 2 : Évolution des clés de répartition des enveloppes conventionnelles de 2015 à 2021

	Avenant n° 1 convention 2012-2015 02/2013	Convention 2016-2019 30/03/2016	Convention 2019-2021 31/01/2019	Avenant n° 1 Convention 2019-2021 01/11/2019*	Avenant n° 2 Convention 2019-2021 23/06/2021
Ville de Nice	74,16 %	74,18 %	69,29 %	68,69 %	67,59 %
NCA	22,03 %	21,29 %	26,79 %	27,44 %	28,58 %
CCAS	3,81 %	4,53 %	3,92 %	3,87 %	3,83 %

Source : CRC d'après les conventions et avenants transmis par la ville de Nice.

Ces clés de répartition ont été supprimées dans le cadre de l'avenant n° 3 à la convention 2019, signé le 3 février 2022.

2.1.1.3 Conséquences des ajustements apportés au budget conventionnel

L'un des principes de la mutualisation fixés par la commune étant d'absorber les hausses salariales, le budget commun lui permet d'apprécier les économies ou surcoûts de la mutualisation en comparant l'écart entre les dépenses réellement exécutées et celles constatées l'année précédant le transfert aux services mutualisés. Chaque année, la commune produit un rapport de gestion des services communs qui compare le budget conventionnel avec les « *dépenses non engagées* » par les parties dans le cadre de la mutualisation.

Le budget conventionnel étant figé lors du transfert, il ne devrait pas intégrer les augmentations salariales intervenues du fait des évolutions de carrière ou de la mise en œuvre de mesures réglementaires. Pourtant, l'augmentation de 16,06 M€ (+ 26,8 %) constatée entre le 1er janvier 2015 et le 1er janvier 2022 s'explique à la fois par le déploiement des services mutualisés durant la période et par des ajustements et remises à niveau qui nuisent à la lisibilité du calcul sur les économies réalisées.

Ainsi, en 2016, un abondement exceptionnel de 1 M€ a été décidé par avenant pour tenir compte du cumul des augmentations salariales depuis 2010. Cette même année, un autre abondement, de 1,4 M€, a financé 36 postes supplémentaires créés ou intégrés dans les services mutualisés. En revanche, aucun ajustement n'a été effectué pour prendre en compte la diminution du nombre d'agents mutualisés (97) intervenue cette même année.

Le budget conventionnel ne correspond donc ni la réalité des mouvements d'effectifs ni au coût réel de la masse salariale des services mutualisés.

2.1.1.4 Des enveloppes conventionnelles au coût réel : quels sont les gains de la mutualisation pour la commune ?

Le rapprochement entre l'enveloppe conventionnelle et les dépenses effectives de la commune au titre de sa contribution aux rémunérations chargées des services communs montre que, de 2015 à 2021, la commune n'a exécuté des dépenses inférieures au montant prévu par l'enveloppe conventionnelle (ce que l'on pourrait qualifier de gains liés à la mutualisation) que durant quatre années, de 2015 à 2017 puis en 2019.

Tableau n° 3 : Évolution comparée de l'enveloppe conventionnelle de la commune et de sa participation annuelle effective à la masse salariale des services communs

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. période 2015-2021*
Participation effective au titre des seules rémunérations chargées et régime indemnitaire	46 598 920	46 748 937	49 662 780	53 090 467	53 417 770	54 240 522	54 231 811	7 632 891 (+ 16,4 %)
Enveloppe conventionnelle proratisée pour l'année en cours (rémunérations chargées et régime indemnitaire)	46 637 514	47 849 531	50 028 364	52 855 288	53 598 770	53 857 296	54 182 104	7 544 590 (+ 16,2 %)
Solde entre la participation effective et l'enveloppe conventionnelle	**- 38 594**	**- 1 100 594**	**- 365 584**	**235 179**	**- 181 000**	**383 226**	**49 707**	

Source : données de la commune de Nice.

Les « économies » réalisées en 2016 s'expliquent en réalité par le réajustement à la hausse du budget conventionnel, donc des enveloppes conventionnelles, et par une forte diminution du nombre d'agents mutualisés, donc des dépenses réelles de personnels. Il est par conséquent logique que l'exécution des enveloppes soit largement inférieure à leur montant conventionnel.

2.1.2 Des irrégularités dues à l'inachèvement du processus de mutualisation

2.1.2.1 Le dispositif irrégulier des indemnités pour activité accessoire

Outre la mutualisation d'agents, les relations entre la commune et la métropole en matière de ressources humaines se traduisent par le versement d'indemnités d'activité accessoire à des agents de la métropole qui exercent une activité secondaire à la commune de Nice. Parallèlement, des agents de la commune exercent une activité secondaire à la métropole, qui leur verse le même type d'indemnités. Pour la période 2015-2021, le total des indemnités versées par l'une et l'autre entité s'élève au même montant de 1,4 M€.

La chambre avait déjà demandé à la métropole Nice Côte d'Azur de mettre fin à ce dispositif dans son rapport de 2018 ; il n'entre en effet dans aucun cadre réglementaire, ni celui du cumul d'activité, ni celui du cumul d'emploi.

- ***Rappel du cadre juridique et des modalités d'exercice de cumul avec un autre emploi public ou une activité secondaire***

Selon l'article 25 septies I de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (codifié à l'article L. 121-3 du code général de la fonction publique en vigueur depuis le 1er mars 2022), les fonctionnaires comme les agents contractuels doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Néanmoins, par dérogation à cet article, le cumul, par des agents publics, d'emplois publics ou d'activités donnant lieu à une rémunération supplémentaire est encadré par la loi.

- Le cumul d'emplois publics

L'article 25 septies I 5° de la loi du 13 juillet 1983[15] interdit aux fonctionnaires et agents contractuels publics soumis au même droits et obligations de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

Le cumul d'un emploi à temps complet avec un emploi à temps non complet reste néanmoins possible dans les limites posées par la réglementation et le juge, « *dès lors que l'exercice des fonctions afférentes à ce dernier n'affecte pas celui de l'emploi principal* ». Ce cumul doit respecter plusieurs conditions : une durée totale du service (activité principale et cumul d'emploi) n'excédant pas de plus de 15 % le volume horaire correspondant à un service à temps complet (40h15 en règle générale) ; la nomination de l'agent dans un emploi à temps non complet d'une autre collectivité[16] ; des tâches exercées de façon délimitée dans le temps ; la création des emplois à temps non complet par l'organe délibérant afin de respecter l'égal accès à l'emploi public et de soumettre les actes à la transmission au contrôle de légalité.

- Le cumul entre un emploi public et une ou plusieurs activités accessoires

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. S'il n'existe pas de définition légale ou réglementaire de l'activité accessoire, les décrets n° 2007-658 du 2 mai 2007, n° 2017-105 du 27 janvier 2017 et n° 2020-69 du 30 janvier 2020 dressent une liste des activités susceptibles d'être exercées sous le régime d'autorisation de l'activité accessoire, dont « *l'activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique* ».

L'activité accessoire doit être compatible avec les fonctions confiées aux agents publics et ne doit pas affecter leur exercice ; elle ne peut être effectuée qu'en dehors des heures de service. L'activité accessoire doit par conséquent respecter trois critères cumulatifs : l'extériorité (les missions exercées en activité accessoire doivent être différentes de celles attachées à l'activité principale), la supplémentarité (l'activité principale doit garder la priorité professionnelle) et la subsidiarité (les missions accessoires doivent s'exercer en dehors de ces obligations légales de service).

[15] Codifié à l'article L. 123-1-5° du CGFP en vigueur depuis le 1er mars 2022.
[16] Le décret n° 2020-132 du 17 février 2020 autorise les collectivités de plus de 5 000 habitants à créer des emplois à temps non complet.

À la différence du cumul d'emploi, l'activité publique accessoire n'est pas quantifiée, ni en termes de durée hebdomadaire autorisée en plus de l'emploi public principal, ni en termes de rémunération.

La jurisprudence a également précisé que l'activité accessoire ne peut pas être utilisée pour pourvoir un emploi relevant d'un besoin permanent pour la collectivité, même s'il est à temps non complet. Le cumul d'une activité exercée à titre accessoire avec une activité exercée à titre principal étant subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé, l'absence d'autorisation justifie le reversement des sommes perçues.

- ***Le dispositif déployé par la commune ne s'inscrit dans aucun cadre réglementaire***

Bien que mis en œuvre dès la constitution de la communauté d'agglomération, l'exercice et le paiement d'indemnités à des agents de la métropole pour l'exercice d'activités accessoires n'a été autorisé que par la délibération 3.7 du 29 janvier 2021[17]. Celle-ci définit les activités accessoires exercées à la commune comme des activités d'intérêt général, ayant « *un caractère ciblé et ponctuel bien que régulier* », qui demeurent accessoires « *en termes de priorité professionnelle et de temps de travail* » et qui ne doivent constituer qu'un complément limité à l'activité principale.

La délibération porte sur trois types d'activités : des activités spécifiques nécessitant des compétences particulières ou des délégations imposant un attachement juridique à la commune ; des activités d'emplois de direction au sein de directions générales à prédominance métropolitaine ; des astreintes générales, réalisées conjointement pour le compte de la commune et de la métropole.

La délibération ne fixe ni les conditions d'emploi, ni les modalités de rémunération des agents en activité accessoire, ni même les crédits nécessaires. Ceux-ci sont imputés au compte 6 413 (*Rémunération des agents non titulaires*) mais, comme la collectivité ne renseigne pas l'annexe IV.C1.1 des documents budgétaires au titre des agents non permanents, il n'est pas possible à l'assemblée délibérante de connaître les effectifs concernés par ces indemnités.

Le montant global des indemnités pour activités accessoires versées dans l'une et l'autre entité a diminué fortement à compter de 2020, le maximum se situant en 2019 (479 000 € pour 321 700 € en 2021)[18]. Le nombre d'agents titulaires de la métropole ayant une activité accessoire à la commune est resté stable depuis 2017, avec une moyenne de 31 agents concernés.

[17] La métropole s'était pour sa part prononcée sur l'attribution d'indemnités accessoires dans une délibération du 16 octobre 2014 pour tous les agents concernés par son versement, sans distinction de statut.

[18] Concernant le nombre d'agents de la commune bénéficiaires d'indemnités pour activité accessoire à la métropole : 29 bénéficiaires en 2019 avec une moyenne par agent de 8 610 € ; 27 en 2020 avec une moyenne par agent de 7 296 € ; 23 en 2021 avec une moyenne par agent de 6 880 €.

Les ratios entre indemnités pour activité accessoire (IAA) et rémunération principale sont variables d'un agent à l'autre : si l'IAA moyenne versée par la commune de Nice en 2021 s'élève à 5 449 € par an, neuf agents ont perçu plus que cette moyenne et cinq ont perçu plus de 11 400 €. En 2021, le directeur général des services a perçu 32 433 €, soit 22,6 % de sa rémunération principale à la métropole[19] et le montant total des rémunérations perçues par les 30 agents de la métropole en activité secondaire à la commune représentait 163 465 €, soit 8 % de l'ensemble de leurs rémunérations principales.

- Ce dispositif ne respecte pas les modalités de mise en œuvre prévues pour le cumul d'activité

Les agents bénéficiaires de ces indemnités n'ont émis aucune demande de cumul d'activité et n'ont pas reçu d'autorisation de leur employeur principal pour les exercer[20]. La chambre rappelle que la seule mention d'une activité accessoire dans la fiche de poste ne permet pas de déroger aux obligations réglementaires.

Par ailleurs, l'analyse des dossiers révèle que les activités principale et accessoire ne sont pas délimitées dans le temps de travail de l'agent : l'activité accessoire est exercée sans que l'agent ait posé des jours de congés, récupérations ou jours de RTT. En outre, pour certains agents effectuant des heures supplémentaires en dépassement du plafond légal dans le cadre de leur emploi principal à temps complet, le cumul avec une activité accessoire conduit à dépasser la durée légale du travail.

- La commune, dans sa définition de l'activité accessoire, confond cumul d'activité et cumul d'emploi

La grande majorité des arrêtés qui accordent des indemnités pour activité accessoire mentionnent une quotité de travail. Or l'activité accessoire n'est limitée ni dans la quotité de travail, à la différence du cumul d'emplois, ni dans la rémunération.

- Cette confusion s'explique par les missions confiées à titre d'activités accessoires, qui relèvent en réalité d'emplois permanents

Dans leur grande majorité, et notamment pour les emplois fonctionnels de directeur général des services (DGS), directeur général adjoint (DGA) et directeur général des services techniques (DGST), ces missions constituent un prolongement sur le périmètre de la commune des missions rattachées à l'emploi permanent pourvu à la métropole.

Il s'agit par conséquent de missions correspondant à des postes d'emplois permanents qui figurent aux tableaux des emplois des deux collectivités, mais non pourvus dans une collectivité lorsqu'ils le sont dans l'autre[21] : l'activité accessoire sert à « pourvoir » un emploi permanent voté, sans que l'assemblée délibérante de la collectivité où s'exerce l'activité accessoire en soit informée.

[19] En 2017 et 2018, le ratio le concernant avait atteint 32 %.

[20] Par note de service adressée au directeur des services techniques et aux directeurs généraux adjoints des services le 1er février 2021, l'adjoint au directeur général adjoint Ressources a rappelé les règles du cumul d'activité, notamment concernant la demande d'autorisation et la nécessité d'exercer l'activité accessoire en-dehors des heures de service.

[21] Les arrêtés qui accordent des indemnités pour activités accessoires aux DGS et DGA visent d'ailleurs « *l'effectif budgétaire inscrit au tableau des cadres* ». Or les emplois budgétaires à temps complet qui correspondent aux fonctions exercées durant ces activités accessoires restent vacants et la commune n'a pas créé d'emploi à temps non complet pour pouvoir ces fonctions. Le visa au tableau des emplois est donc sans objet dans les arrêtés.

La chambre observe par conséquent que la commune, en empruntant simultanément des dispositions régissant les cadres réglementaires du cumul d'emplois et du cumul d'un emploi avec une activité accessoire, satisfait irrégulièrement un emploi permanent par une activité accessoire. La collectivité se soustrait ainsi aux procédures de recrutement garantissant l'égal accès à l'emploi public et contourne l'autorisation de l'assemblée délibérante et l'information du préfet, les arrêtés accordant la rémunération accessoire n'étant pas soumis au contrôle de légalité.

La mutualisation des postes concernés, en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, permettrait à la fois d'éviter les coûts générés par ce dispositif irrégulier, de décider, en conformité avec le droit, une mutualisation des fonctions d'encadrement qui existe déjà dans les faits et d'instituer une égalité de traitement entre les agents qui œuvrent dans les services communs sans pour autant percevoir d'indemnité à ce titre.

Recommandation n° 4. Adopter, en substitution du dispositif irrégulier d'indemnités pour exercice d'activités accessoires sur des emplois permanents, une organisation respectant la règlementation applicable et la jurisprudence.

2.1.2.2 Le caractère inabouti de la mutualisation a conduit à des irrégularités dans des déroulés de carrière

- ***Le double détachement irrégulier d'un agent de la métropole Nice Côte d' Azur recruté par la commune***

Au 1er juin 2012, la commune a recruté un attaché d'administration de l'État, auparavant affecté au ministère de l'intérieur et de l'outre-mer, par la voie du détachement, sur l'emploi de directeur de cabinet adjoint à temps complet. Mis en disponibilité pour convenances personnelles du ministère de l'intérieur pour une durée de 10 ans à compter du 1er novembre 2013, l'agent a été à la même date intégré dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux de la métropole Nice Côte d' Azur. Le même jour, il a été détaché sur l'emploi de directeur de cabinet de la commune. Ce détachement a été reconduit jusqu'au 15 juillet 2019.

Pendant cette période, l'agent a également exercé à la métropole les fonctions de directeur de cabinet adjoint pour une quotité de travail de 15 %. À compter du 15 juillet 2019, il est retourné à la métropole, toujours en détachement car installé sur l'emploi de directeur de cabinet à temps complet. Il a été renouvelé dans ces fonctions le 3 juillet 2020.

Entre le 14 mars 2020 et le 30 juin 2022, date à laquelle il a obtenu une mutation dans le cadre d'emploi d'attaché territorial au sein de la commune, cet agent a cumulé ses fonctions à la métropole avec les mêmes fonctions à la commune, pour une quotité de travail de 15 %.

La chambre observe que ce fonctionnaire ne pouvait être recruté sur des fonctions de cabinet que par détachement de son cadre d'emploi d'attaché territorial de la fonction publique. Or, un fonctionnaire ne pouvant être positionné en situation de double détachement auprès de deux collectivités différentes, ce directeur de cabinet s'est trouvé en position irrégulière au regard de la loi du 1er juin 2012 au 15 juillet 2019 puis du 14 mars 2020 au 30 juin 2022. Seule l'obtention d'un placement préalable en position de disponibilité pour convenance personnelle, sollicitée auprès de la métropole, aurait pu lui permettre de cumuler des emplois de cabinet dans les deux entités.

- ***Irrégularités et anomalies d'un déroulé de carrière entre commune et métropole***

- Un « double détachement » irrégulier durant 14 mois

Du 1er mars 2016 au 28 février 2017, la fonctionnaire détachée sur l'emploi contractuel de directrice de cabinet adjointe à plein temps à la commune a également été employée comme collaboratrice d'un groupe d'élus à temps partiel à la région Provence- Alpes- Côte d' Azur. Ce dernier emploi étant un emploi non permanent des collectivités territoriales, incompatible avec l'affectation sur un emploi permanent, en application de l'article L. 333-12 du CGFP. Ce recrutement nécessitait au préalable un nouveau détachement. Le détachement d'un agent public sur deux emplois différents et auprès de deux collectivités différentes étant irrégulier, seule une mise en disponibilité pour convenances personnelles de son administration d'origine aurait pu permettre à la fonctionnaire de cumuler ces deux emplois en qualité de contractuelle non permanente.

- Conditions de création d'une nouvelle direction générale adjointe des services mutualisés en 2019

Après avoir exercé ses fonctions au cabinet, l'agent a sollicité de la métropole la fin de son détachement à la commune et une disponibilité pour convenance personnelle de trois ans à compter du 1er mai 2019. Cette position a permis son recrutement direct sous contrat[22] par la commune en qualité de directrice générale adjointe des services de la commune « *chargée d'une mission d'expertise et d'organisation du pôle proximité et sécurité* », à temps complet pour une durée de trois ans[23]. En effet si, pour un fonctionnaire, le détachement est par principe le mode d'occupation des emplois fonctionnels, l'agent, alors au 6ème échelon du grade d'attaché territorial, n'aurait pas pu être détaché sur un emploi de directrice générale adjointe des services d'une commune de plus de 400 000 habitants[24].

[22] Le recrutement sur contrat est une faculté dérogatoire prévue à l'article 47 de la loi n°84-53 du 2 janvier 1984 alors en vigueur.

[23] Un recrutement direct ne peut concerner un fonctionnaire déjà en fonctions dans la collectivité qui y procède et placé à cette fin en disponibilité, puisque la jurisprudence a établi « *qu'un fonctionnaire placé en position de disponibilité ne pouvait, tant qu'il se trouve dans cette position, être recruté par l'administration dont il relève* » (CAA Lyon 20 décembre 1989 n° 89LY004 86).

[24] Les dispositions de l'article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, dans sa version en vigueur au 1er mai 2019, permettaient au plus à l'agent d'être détaché sur l'emploi fonctionnel de DGAS de communes de 10 000 à 150 000 habitants.

La mission avait pour objectif de créer une nouvelle direction générale adjointe (DGA) réunissant la DGA Proximité et la DGA Sécurité. Le recrutement est intervenu en cours d'année sur un poste de DGA vacant (sans précision de périmètre), figurant au tableau des emplois annexé au budget primitif 2018. L'assemblée délibérante n'a donc pas été informée des conditions de recrutement par la voie contractuelle du DGA chargé d'une mission d'expertise à côté de la DGA « *Collecte, propreté et services à la population* »[25]. Bien que non prescrite par les textes en vigueur, une déclaration de vacance de l'emploi de DGA a été transmise le 7 février 2019 au centre de gestion ; elle ne faisait pas mention, du fait de la prédéfinition des items dans le formulaire informatisé, du domaine d'action précis du poste à pourvoir. La chambre observe que le nom de l'agent recruté ne figurait pas sur l'organigramme des services de juin 2019.

Au 1er septembre 2019, le poste de la direction générale adjointe « *Proximité, collecte, propreté et services à la population* » s'est trouvé vacant, sa titulaire ayant fait valoir ses droits à congés et à retraite en début d'été. La DGA chargée de mission d'expertise a alors été nommée par le directeur général des services en qualité de « *directeur général adjoint de la proximité, sécurité, services à la population et règlementation* », le 29 août 2019, jour de la présentation du nouvel organigramme des services municipaux au comité technique.

Cependant, le contrat initial de l'agent n'a pas été modifié en conséquence et la vacance du poste de DGA, dont le périmètre était différent du poste laissé vacant, n'a pas été publiée.

- Le paiement irrégulier d'indemnités pour activité accessoire et un cumul d'activités incompatible avec la mise en disponibilité de l'intéressée

Depuis sa prise de fonction en qualité de DGA, l'agent a exercé une activité accessoire à la métropole Nice Côte d' Azur « *au titre des mêmes fonctions* », pour sa participation à hauteur de 15 % d'un temps complet à l'astreinte de Direction générale unifiée. Cette activité était rémunérée à hauteur de 13 % de sa rémunération principale. La mise en position de disponibilité de l'agent par la métropole pour convenances personnelles ne lui permettait pas d'exercer des fonctions dans cette collectivité. La chambre prend note de l'interruption de l'activité accessoire irrégulière à compter du 1er janvier 2024.

La mise en position de disponibilité impliquait également que l'agent ne puisse être placée à la direction de l'Agence de sécurité sanitaire, environnementale et de gestion des risques, service mutualisé et rattaché au directeur général des services, comme cela a été le cas depuis la création de l'agence en juillet 2020. La chambre prend note du fait que l'agent accomplit désormais une mission de pilotage stratégique de l'agence sans plus en avoir la direction et sans être officiellement positionné dans cette structure. Cependant elle rappelle qu'une activité non rémunérée n'en reste pas moins une activité accessoire au sens des textes sur le cumul d'activités ; l'exercice par l'agent de ces activités à la métropole reste donc incompatible avec sa position.

[25] La commune a considéré suffisante la délibération sur le budget primitif 2019 en date du 23 novembre 2018 qui, en son annexe IV *État du personnel*, faisait apparaître huit emplois budgétaires de DGA à temps complet dont deux n'étaient pas pourvus.

- Un nombre de missions difficilement compatible avec les limites de la durée légale du travail

Dès le mois de mai 2019, la commune a choisi de fixer une rémunération du même montant que celle prévue au contrat précédent de l'agent sur le poste de directeur de cabinet adjoint. Ce niveau de rémunération correspond à celui de l'indice terminal de l'échelle indiciaire du grade de DGAS de communes de plus de 400 000 habitants, échelon qui n'est accessible qu'après 18 ans de carrière pour les agents remplissant les conditions de recrutement sur ce grade. Cette rémunération n'a pas été modifiée au terme de la mission de préfiguration, l'agent ayant été nommée au poste de DGA « *proximité, sécurité, services à la population et règlementation* » au 1er septembre 2019 sans qu'un nouveau contrat encadre cette nomination.

La commune a justifié le positionnement et la rémunération de l'agent par son niveau de diplôme et son expérience, en application du décret n° 88-545 du 6 mai 1988 et malgré une expérience de courte durée dans l'administration (la nature des emplois de cabinet étant distincte de celle des emplois administratifs). En faisant ce choix, la commune a entravé une progression de rémunération de l'intéressée qui puisse tenir compte de l'acquisition d'expérience managériale et de l'élargissement du périmètre de son poste et de ses missions.

Or la commune a progressivement confié à l'agent un grand nombre de fonctions nouvelles et d'intérim s'ajoutant à sa mission principale :

- la direction de la cellule municipale d'échange sur la radicalisation depuis septembre 2020 ;
- l'intérim, au sein de sa direction générale, depuis septembre 2020,
  - de la direction de la Sécurité événementielle et de la Sécurité bâtimentaire (au moins jusqu'en juillet 2022),
  - de la mission Innovation et *Safe city* (idem),
  - de la direction de la Prévention et l'accueil des victimes (au moins jusqu'en avril 2021)
  - de la mission Hôtel des polices (idem).
- l'intérim de la direction de la Police municipale depuis la suspension à titre conservatoire de son directeur en octobre 2021.

Si la persistance d'un tel champ de missions, pendant de longues durées, a permis à la commune d'éviter plusieurs recrutements, la chambre relève que la charge de travail de ce cadre administratif est difficilement compatible avec la durée légale du travail, *a fortiori* si l'agent concerné occupe, comme c'est le cas en l'espèce, des fonctions d'élu au sein d'une autre collectivité. La chambre invite la commune à poursuivre la rationalisation du périmètre des missions exercées par l'agent.

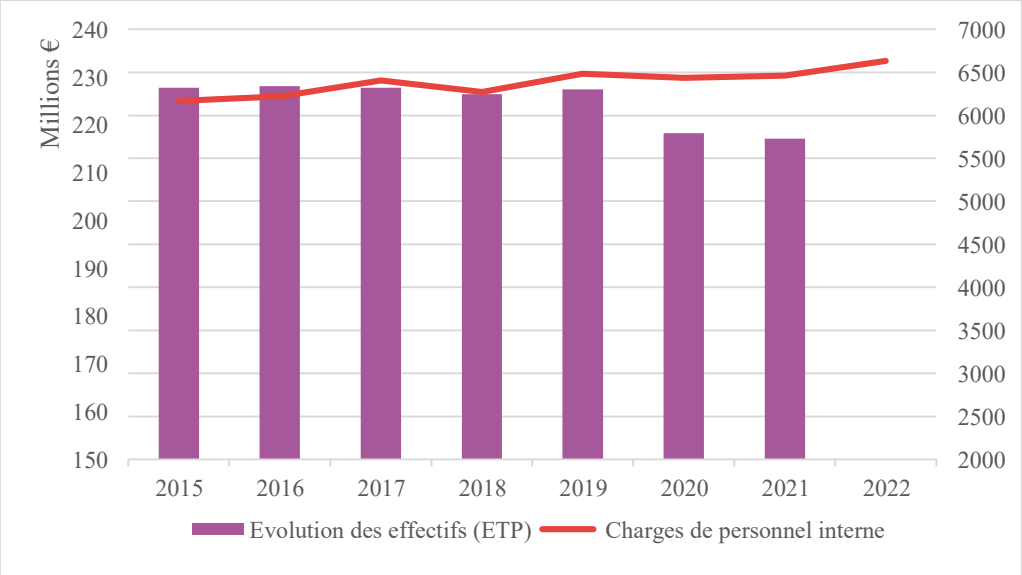
2.2 Les dépenses de personnel interne

2.2.1 L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des agents affectés à la commune de 2015 à 2021

La part des dépenses de personnel interne dans les dépenses totales de personnel a décru lentement du fait du transfert d'agents dans les services communs ; ce transfert ne constitue cependant pas une réduction de la dépense pour la commune puisqu'elle continue à payer une grande partie de la masse salariale transférée, dans le cadre du dispositif de l'enveloppe conventionnelle.

Les dépenses de personnel interne ont augmenté jusqu'en 2019 (fortement jusqu'en 2017, plus modérément avec la mise en œuvre du contrat entre la commune et l'État) avant de se stabiliser jusqu'en 2021 puis de repartir modérément à la hausse en 2022. Cette évolution s'accompagne d'une distinction progressive de la variation des dépenses et de celle des effectifs.

Graphique n° 3 : Effectifs et dépenses de personnel interne de 2015 à 2021



Source : CRC d'après comptes de gestion et données commune de Nice.

De 2015 à 2019, les effectifs globaux sont restés stables en raison :

- de l'augmentation du nombre d'emplois permanents, avec un pic en 2019 (+ 68,45 ETP) : outre la titularisation d'agents dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 212-347 du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet[26] et le renforcement des filières police municipale (+ 112,5 ETP), technique (+ 30,4 ETP) et animation (+ 102 ETP), la commune a procédé à des recrutements pour intégrer des personnels de services publics repris en régie et déployer des dispositifs dédiés aux nouveaux équipements (nouvelle cuisine centrale par exemple) ou de certains dispositifs gouvernementaux. Les effectifs d'agents contractuels sur emploi permanent ont augmenté de 28 ETP malgré la diminution du nombre de CDI, en raison d'un recours accru au personnel de remplacement et sur postes vacants dans l'attente de recrutements de fonctionnaires ;
- du transfert de 1 125,7 ETP de la commune dans les services mutualisés ;
- de la diminution des effectifs sur emploi non permanent (11,5 %) en raison d'un moindre recours aux saisonniers et apprentis, d'une diminution du nombre d'assistantes maternelles (42 ETP) et de la suppression d'agents en contrats aidés. Le recours au personnel vacataire est resté soutenu au cours la période contrôlée (par exemple : animateurs, agents de surveillance des cantines, appariteurs des bureaux de vote, personnels nécessaires à la tenue du Carnaval).

Malgré cette stabilité des effectifs, les dépenses de personnel interne ont augmenté en raison de l'évolution des rémunérations du personnel titulaire et non titulaire sur emploi permanent (4,8 M€) et de la hausse des dépenses de prestations sociales versées par la commune en faveur du pouvoir d'achat des agents (2,1 M€).L'augmentation de la rémunération des titulaires de 2015 à 2019 est principalement due à l'application des mesures règlementaires en faveur des rémunérations des carrières et des retraites dans la fonction publique territoriale[27], au glissement vieillesse technicité (GVT)[28], aux mesures individuelles relatives à l'avancement des agents ainsi qu'à la modification de la structure du personnel en faveur des agents de catégorie A (cadres). Près du quart de la croissance de la masse salariale des titulaires s'explique par l'augmentation des effectifs de 40,5 ETP entre les 31 décembre 2015 et 2019.

[26] 66 agents en 2017.
[27] + 1,2 M€ pour l'augmentation du point d'indice (revalorisations de juillet 2016 et février 2017, mise en œuvre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) et de la réforme Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR) initiée en 2016 (décret n° 2015-588 du 11 mai 2016).
[28] Le glissement vieillesse technicité (GVT) est un solde qui traduit l'augmentation de la masse salariale du fait de la progression des agents dans leur grille indiciaire par avancement à l'ancienneté ou à la promotion.

La progression des rémunérations a toutefois été freinée par l'évolution du régime indemnitaire, avec la mise en œuvre du transfert « primes-points »[29] et la fin du versement irrégulier de certaines primes, en application du précédent rapport de la chambre. D'un montant brut mensuel moyen par agent de 540 € en 2015, le régime indemnitaire a baissé de 13 € jusqu'en 2021, ce qui a creusé l'écart avec le niveau moyen constaté dans la fonction publique territoriale[30].

Depuis 2019, le transfert d'agents aux services mutualisés, le non-renouvellement de nombreux contrats ou embauches, le faible recours au personnel de remplacement, au personnel saisonnier et aux assistantes maternelles et la diminution de la quotité de travail de nombreux agents ayant souhaité un régime à temps partiel ont permis une diminution significative des effectifs.

Cette évolution n'a pourtant pas suffi à freiner la progression des dépenses de personnel, qui ont d'abord stagné avant de croître en 2022 (+ 3 M€, soit 1,3 % par rapport à 2021) :

- concernant les agents non-titulaires : la rémunération brute moyenne annuelle par agent a augmenté entre 2019 et 2021. La commune est toutefois parvenue à réduire de 3 M€ la part de la dépense des effectifs non titulaires en 2022.

- concernant les agents titulaires : la réduction de la dépense induite par la réduction des effectifs entre 2019 et 2021 a permis d'absorber la hausse des dépenses liées aux primes et aux effets « GVT, PPCR, mesures individuelles ». Leur traitement indiciaire mensuel brut moyen et le montant mensuel moyen de leurs primes demeurent toujours inférieurs en 2021 aux montants moyens relevés dans la fonction publique territoriale (respectivement de 1 943 € et 641 €)[31]. En 2022, l'augmentation du point d'indice de rémunération de la fonction publique[32], l'évolution des grilles indiciaires des agents de catégorie B (catégorie intermédiaire) au 1er septembre et la revalorisation du minimum de traitement dans la fonction publique en janvier et mai[33] ont fait repartir les rémunérations principales des titulaires à la hausse. Le régime indemnitaire a également augmenté avec le déploiement du RIFSEEP et l'attribution de la prime inflation (0,5 M€).

Ainsi, la réduction des effectifs engagée depuis 2019 a permis de contenir les dépenses de personnel interne. Elle n'a cependant pas suffi à les réduire, compte-tenu des facteurs exogènes (mesures réglementaires et évolutions des carrières) et endogènes (primes, recrutements et périmètre d'activité).

---

[29] Inscrit dans la réforme Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), ce dispositif vise à améliorer les pensions de retraites par la mise en place progressive du transfert des primes en points d'indice de rémunération et inclure une partie du régime indemnitaire dans les cotisations au régime général de la retraite. En 2019, 863 000 € ont été prélevés sur le régime indemnitaire versé.

[30] Niveau moyen constaté de 554 € en 2015 (source : Insee Première n° 1667 paru le 21 septembre 2017) et de 625 € en 2019 (source : Insee Première n° 1869 paru le 15 juillet 2021). La part du régime indemnitaire dans le salaire brut des titulaires était de 23 % à Nice en 2019, contre 25 % en moyenne dans la FPT.

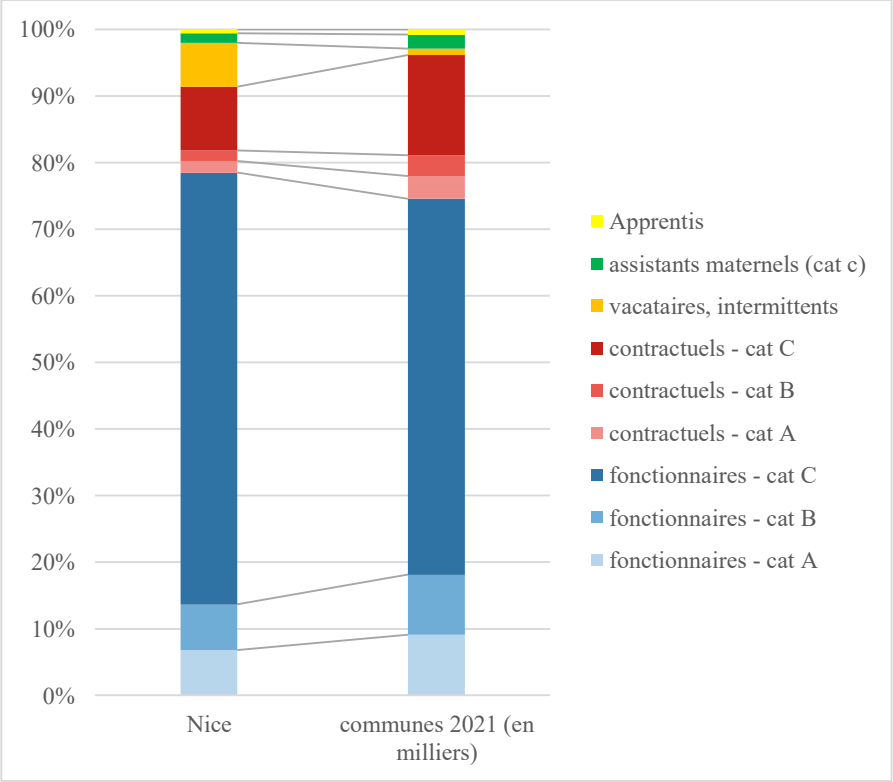
[31] *Insee Première* n° 1915 du 12 juillet 2022 – *Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2020*.

[32] 3,5 % au 1er juillet 2022. Toutes les primes indexées sur le point d'indice seront donc majorées.

[33] Décret n° 2022-586 du 20 avril 2022 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique : à compter du 1er mai 2022, le minimum de traitement dans la fonction publique est porté à 1 649,48 € bruts mensuels (IM 352), pour tenir compte de la hausse du salaire minimum de croissance (Smic) de 2,65 %.

2.2.2 L'emploi de nombreux vacataires dans des conditions parfois irrégulières

Graphique n° 4 : Structure du personnel de la commune de Nice en 2021 et comparaison avec l'ensemble des communes



Source : CRC d'après les données de la commune et Collectivités locales en chiffres 2023 (pour 2021)

La structure des effectifs de la commune se caractérise par un recours important au personnel vacataire, constaté pour l'ensemble de la période de contrôle. En 2021, cette catégorie représentait près de 30 % de l'ensemble des effectifs non titulaires et 70 % du personnel recruté sur emploi non permanent (58 % en moyenne annuelle). Le recours aux vacataires, pour des missions très diverses, repose cependant sur des dispositifs parfois irréguliers.

2.2.2.1 Rappel du cadre général

Il n'existe pas de définition légale du statut de vacataire. L'article 1er du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux contractuels de la fonction publique territoriale en dessine en négatif les contours puisqu'il exclut de son périmètre « *les agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés* ». La jurisprudence a ensuite précisé cette notion par trois conditions cumulatives (spécificité, discontinuité dans le temps, rémunération à l'acte).

À la différence de l'agent contractuel, le vacataire ne répond ni à un besoin permanent, ni à un besoin occasionnel ou saisonnier de la collectivité. En revanche, il peut être recruté plusieurs fois, de façon discontinue, pour exécuter ponctuellement des tâches déterminées ne justifiant pas la création d'un emploi mais ayant vocation à se répéter au cours de plusieurs années. Ce sont par conséquent la durée d'emploi et la nature des fonctions qui déterminent si l'agent est vacataire ou contractuel.

La procédure de recrutement d'un agent vacataire ne nécessite pas de délibération en dehors de la délibération générale encadrant les emplois de vacataires et les contrats non soumis au contrôle de légalité. Aussi, ni le conseil municipal ni la préfecture ne sont informés du recrutement d'un agent vacataire, des tâches qu'il doit remplir ou de son niveau de rémunération. Toutefois, les annexes budgétaires de la commune font désormais apparaître la masse salariale et le nombre de vacataires en ETP.

2.2.2.2 Un recours important aux vacataires

- ***Le dispositif de recrutement mis en œuvre par la commune***

Jusqu'en 2017, la gestion des vacataires par la commune était effectuée de façon décentralisée par chaque direction générale adjointe (DGA) ; afin de permettre un suivi budgétaire par la direction générale adjointe en charge des ressources humaines, la commune a instauré en 2017 une gestion par la direction des ressources humaines, à laquelle les DGA devaient faire parvenir leurs besoins pour arbitrage.

En 2019, le processus a été centralisé au pôle *Vacataires, Alternance et Insertion* à la DGA Ressources, qui gère l'organisation des jurys, la rédaction des contrats, le contrôle du respect des procédures et le suivi des quotas d'heures par vacataire, à charge pour les DGA de vérifier l'effectivité du travail effectué. Un cadrage budgétaire est effectué par la direction des affaires financières de la DGA Ressources (allocation des enveloppes de crédits dédiées aux vacations à chaque DGA et suivi des crédits).

Les fonctions éligibles aux vacataires, validées par le conseil municipal, ont été étendues pour pouvoir inclure davantage de missions[34], en insistant désormais sur le critère d'éligibilité. Le nombre d'heures réalisées sous contrat de vacataire ne peut dépasser 40 heures par mois ou 400 heures par an[35]. Exceptionnellement, en cas de besoin urgent et d'un manque de candidatures, un avenant portant le contrat à 600 heures est toléré. La durée usuelle d'un contrat de vacation se situe entre 6 et 11 mois.

[34] 49 fonctions dans la délibération n° 42-2 du 20 juin 2014 ; 67 dans la délibération n° 3.9 du 29 janvier 2021, assorties d'un taux de rémunération, horaire, journalier ou forfaitaire.

[35] Exceptionnellement en cas de besoins urgents et d'un manque de candidatures, un avenant portant le contrat à 600 heures est toléré. Le pôle Vacations mutualisé procèderait désormais au suivi du quota d'heures afin d'éviter le recours au service d'un agent vacataire pour un volume trop important d'heures ou de manière récurrente

- ***La proportion des vacataires dans les effectifs et la masse salariale***

Entre 2015 et 2021, la commune a employé, pour accomplir des missions qu'elle a qualifiées de ponctuelles, entre 2 893 et 4 204 vacataires[36] selon les années. La quotité de travail annuelle peut être estimée entre 347 ETP (2018) et 426 ETP (2016) sur la base du SMIC brut, soit entre 23 % (2018) et 29 % (2021) des agents non titulaires tous statuts confondus et, en moyenne, plus de 6 % des effectifs réels globaux. Les vacataires se retrouvent majoritairement dans les secteurs de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse (61 % de la masse salariale et 54 % des effectifs des vacataires en 2021)[37] et à la DGA Proximité et Sécurité (16,5 % de la masse salariale des vacataires[38]).

Le montant total des rémunérations brutes versées aux vacataires représente selon les années entre 22 % et 25 % du total des rémunérations brutes versées à l'ensemble des non titulaires, et plus de la moitié des rémunérations versées aux non titulaires sur emploi non permanent (hors contrats aidés et apprentis).

La masse salariale chargée qui leur est consacrée représente en moyenne 3,3 % de la masse salariale totale. La masse salariale annuelle moyenne par vacataire est de 2 249 € à 3 165 € selon les années. Ces chiffres masquent toutefois une forte disparité : dix agents génèrent une masse salariale supérieure à 25 000 € par agent ; les rémunérations annuelles maximales pour certains vacataires peuvent aller de 91 171 € à 133 858 € selon les années.

2.2.2.3 Les risques juridiques encourus par la commune pour l'emploi de certains vacataires

Le statut de « vacataires » recouvre plusieurs profils et situations. La chambre a examiné une soixantaine de dossiers individuels de vacataires, personnels extérieurs ou agents publics de la métropole ou de la commune elle-même. Pour ces derniers, la chambre rappelle que, s'il est possible à un agent contractuel de cumuler plusieurs emplois au sein de la même collectivité, dans les limites du respect de la durée réglementaire de travail, les fonctionnaires ne peuvent pas être recrutés sur le fondement d'un contrat de vacataire au sein de leur propre collectivité.

- ***Les risques de requalification de contrats de vacataire en contrats de droit commun***

Un faisceau d'indices montre que de nombreux vacataires n'ont pas été recrutés pour accomplir une tâche ponctuelle et limitée. Les missions qui leur étaient confiées répondaient à un besoin permanent de la commune : régularité des vacations d'un mois sur l'autre ; dépassements fréquents du quota d'heures contractuellement limité à 40 heures par mois ou 400 heures annuelles ; renouvellement des contrats sur plusieurs années ; nature de l'activité.

[36] Sans double compte certains pouvant avoir bénéficier de plusieurs contrats dans l'année ou dans différents services.
[37] Ces vacataires sont affectés dans les centres aérés (directeurs et animateurs), aux Temps d'Activité Périscolaire dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires jusqu'en 2018, à la surveillance de cantine, à l'accueil du matin et du soir, à l'étude scolaire ou à la cuisine centrale.
[38] Vacations de « papys-trafic » à l'entrée ou la sortie des écoles – seniors à partir de 59 ans en 2021, mais dont près de 80 % ont 67 ans ou plus –, agents recenseurs.

De tels recrutements relevaient en réalité des conditions prévues pour le recrutement de contractuels telles qu'énoncées aux articles 3 et suivants de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires des agents de la fonction publique territoriale en vigueur au moment du recrutement[39]. Les contrats de vacations ont couvert des recrutements échappant *de facto* à l'autorisation de l'assemblée délibérante et au contrôle de légalité.

En outre, la requalification des contrats en cas de contentieux est susceptible de générer une charge financière pour la commune[40] et ce d'autant plus que son contrôle du service fait n'est pas correctement assuré. Les imprécisions sur la nature de la tâche confiée au vacataire dans les contrats rendent ce contrôle parfois difficile ; les états récapitulatifs mensuels des vacations ne sont que très succinctement renseignés, ils sont parfois inexistants ou non émargés par le vacataire.

La chambre engage la commune à améliorer le dispositif de gestion administrative et budgétaire des vacataires ainsi que son contrôle, notamment par une détermination précise des missions confiées et par la mise en place d'indicateurs d'alerte permettant de sécuriser les recrutements de vacataires et de veiller au respect des critères jurisprudentiels relatifs au recours aux vacataires de manière discontinue et non régulière.

Recommandation n° 5. Substituer aux recrutements de vacataires pour pourvoir des besoins d'emplois permanents un recrutement de contractuels de droit commun.

- ***Anomalies ou irrégularités constatées dans les contrats de vacation***

1) Choix d'un vacataire plutôt que de la société privée dont l'agent est salarié voire dirigeant

À cinq reprises au moins, la commune a fait le choix de recruter comme experts conseils vacataires des personnalités issues du monde de la culture ou des sports dirigeant des entreprises de conseil ou salariés, plutôt que de procéder à un appel à concurrence, se privant potentiellement d'une offre plus intéressante, ou de les recruter par des contrats de droits commun. Cette dernière procédure n'aurait toutefois pas permis aux agents recrutés de cumuler un emploi au sein de la collectivité et une activité privée lucrative[41]. La commune a justifié son choix par une recherche d'expertise et d'adaptabilité. Toutefois, elle a également précisé que, au moment du recrutement, les missions confiées n'étaient pas encore précises, en l'absence de vision exhaustive du projet engagé. Dans trois cas, le nombre de vacations a dépassé le plafond fixé contractuellement à 400 heures par an (ou 40 heures par mois) et l'un de ces emplois au moins correspondait à un besoin permanent de la commune, ce qui témoigne d'un manque d'analyse des besoins.

[39] La loi du 26 janvier 1984 étant désormais abrogée, ses dispositions ont été transposées dans le code général de la fonction publique en vigueur depuis le 1er mars 2022.
[40] La personne publique ayant recruté irrégulièrement un vacataire au lieu d'un agent contractuel peut être condamnée à réparer le préjudice financier imputable à la différence de rémunération entre les vacataires et les agents contractuels. TA Amiens, 30 décembre 2003, n° 00439.
[41] Un tel cumul est interdit pour les contrats de droit commun, selon l'article L. 123-1 du CGFP.

Au vu des montants engagés par la commune pour les vacations, la chambre observe que l'analyse du besoin constitue un préalable indispensable au recrutement et qu'il est important que l'assemblée délibérante puisse être informée à la fois des missions confiées et du coût du service fait, selon des modalités plus précises que le tableau des taux horaires des vacataires ou leur masse salariale globale.

Recommandation n° 6. Procéder à une analyse des besoins avant le recrutement de vacataires experts, vérifier l'adéquation de ces besoins avec les différentes procédures de recrutement et utiliser les règles de la commande publique pour garantir la transparence de l'exécution des missions.

2) Rémunération d'anciens agents ou d'anciens élus

La commune a recruté comme vacataires, en raison de leur connaissance du terrain, d'anciens élus ou référents quartiers ayant dépassé la limite d'âge fixée pour la fonction publique. Ils ont été affectés à des missions de remontée d'information à destination des services de la DGA Proximité. Sans se prononcer sur l'intérêt des missions, la chambre rappelle que la commune doit définir s'il s'agit d'un besoin permanent, qui ne peut donner lieu au recrutement de vacataires, ou d'un besoin ponctuel – ce que la durée très longue des contrats tend à infirmer.

La commune a mis fin à la plupart de ces contrats (parfois par anticipation de l'échéance contractuelle) à l'été 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses de personnel ont connu une progression contenue de 2015 à 2022, qu'il s'agisse des dépenses de personnel correspondant aux remboursements à la métropole pour les agents transférés dans les services mutualisés ou des dépenses de personnel des agents de la commune du fait de l'extension du périmètre d'activité de la commune (notamment reprises en régie de certains services publics), de nouveaux recrutements et de mesures réglementaires induisant une progression des rémunérations.

La commune doit rationaliser la gestion des ressources humaines et mettre fin aux situations irrégulières.

3 LE REGIME INDEMNITAIRE ET LA POLITIQUE SOCIALE DE LA COMMUNE

Le montant des dépenses dédiées au régime indemnitaire global des personnels titulaires, incluant le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence et les bonifications indiciaires, a diminué de 4,5 % entre 2015 et 2021 (28 M€), une diminution néanmoins plus faible que celle des effectifs bénéficiaires (6,3 %) puisque le montant moyen annuel des primes par ETP a progressé de 1,9 %.

Dans le même temps, la part du régime indemnitaire global dans la rémunération totale des titulaires a diminué de 1,7 points ; passée à 23 % en 2021, elle est inférieure de 2 à 3 points à la moyenne relevée dans la fonction publique territoriale (25 %)[42]. La tendance s'est inversée en 2022 avec une hausse de 8,4 % du régime indemnitaire voté par l'assemblée par rapport à 2021, essentiellement du fait d'une augmentation des heures supplémentaires et complémentaires du personnel titulaire, le régime indemnitaire des titulaires n'ayant progressé que de 1,7 %.

La commune a supprimé plusieurs dispositifs irréguliers, en application des recommandations du précédent rapport de la chambre : gratification de 30 € par année de service aux agents ayant déposé leur demande de mise en retraite ; congé libérable avant le départ en retraite ; indexation de la prime d'aide aux vacances sur la valeur du point d'indice.

Les dépenses de prestations sociales ont progressé de 2 M€ depuis 2015 (50 %), malgré une baisse significative des effectifs, du fait de prestations nouvelles et de conditions d'attribution plus avantageuses.

[42] *Insee Première* n° 1915 du 12 juillet 2022 – « *Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2020* ».

3.1 Un déploiement tardif du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP)

Rappel de la réglementation

Institué dans la fonction publique de l'État (FPE) par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour objet d'harmoniser les régimes indemnitaires entre les fonctions publiques d'État (FPE) et territoriale (FPT). Compte-tenu du principe de parité en matière indemnitaire, dès 2016, les collectivités territoriales étaient invitées à délibérer au fur et à mesure de la parution des arrêtés ministériels pour le corps homologue de l'État[43]. L'article 1er du décret n°2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale a permis la finalisation du déploiement du RIFSEEP dès le 1er mars 2020. Seuls les agents de la filière police municipale et les professeurs d'enseignement artistiques restent bénéficiaires de leur propre régime indemnitaire.

Dans le respect du principe constitutionnel de libre administration, l'assemblée délibérante doit définir des groupes de fonctions par cadre d'emplois et déterminer pour chacun le montant plafond attribuable de chacune des deux parts du RIFSEEP, dans la limite du plafond global constitué de la somme des deux parts fixées par arrêté pour chaque corps homologues de l'État[44] :

- la part fixe (indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise - IFSE), dont le montant est déterminé par groupe de fonctions, n'est révisable qu'en cas de changement de fonctions ou de grade ou, le cas échéant, au moins tous les quatre ans au vu de l'expérience acquise ;
- la part variable (complément indemnitaire annuel - CIA), liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir appréciés lors de l'entretien professionnel annuel, est attribuée pour un montant compris entre 0 % et 100 % du montant maximal déterminé par groupe de fonctions du cadre d'emploi ; elle n'est pas automatiquement reconductible d'une année sur l'autre.

3.1.1 Une mise en œuvre très partielle du déploiement du RIFSEEP par la commune en février 2016

Au 1er janvier 2016 ont été abrogés les décrets qui instituaient la prime de fonction et de résultat (PFR) et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS) qui bénéficiaient notamment aux administrateurs et attachés territoriaux et aux conseillers et assistants socio-éducatifs territoriaux.

[43] Recensés au décret n° 91-875 du 06 septembre 1991. Circulaire conjointe de la Direction Générale des Collectivités Locales et de la Direction Générale des Finances Publiques datée du 3 avril 2017.
[44] Article 88 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Transposé à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique, applicable à compter du 1er mars 2022.

La commune, en application du principe de libre administration des collectivités locales et dans l'attente du décret d'application extensive du RIFSEEP[45], a fait le choix de limiter la mise en œuvre du RIFSEEP aux 190 agents concernés par l'abrogation de ces indemnités, sans l'étendre à l'ensemble des agents éligibles (40 % des effectifs de la commune). L'assemblée délibérante a créé des groupes de fonctions et déterminé pour chacun les montants maximums annuels d'IFSE et de CIA attribuables ; les montants totaux maximums ont été fixés au niveau des plafonds réglementairement arrêtés pour les corps et cadres d'emplois homologues de la fonction publique d'État.

L'introduction du RIFSEEP n'a pas modifié le niveau de prime servi aux agents concernés puisque le dispositif adopté a consisté au maintien du montant global de régime indemnitaire versé jusqu'en janvier 2016.

3.1.2 La généralisation du RIFSEEP n'est intervenue qu'en 2021

À partir de 2018 ont été abrogés les décrets instituant l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), qui bénéficiait à un grand nombre de cadres d'emploi, ainsi que l'indemnité scientifique et l'indemnité de sujétions spéciales qui bénéficiaient aux conservateurs territoriaux du patrimoine. La commune a cependant continué de verser ces primes devenues obsolètes.

Au 31 décembre 2018, près de 80 % des agents sur emploi permanent employés par la commune de Nice étaient éligibles au RIFSEEP. Cependant la commune n'a présenté la généralisation du dispositif à l'approbation du conseil municipal qu'au mois de mai 2021.

La délibération du 27 mai 2021 a classé l'ensemble des postes permanents de la collectivité en sept niveaux de responsabilités qui, par cadre d'emploi, ont permis de définir trois ou quatre groupes de fonctions, et a déterminé les montants maximums de chaque part en une première annexe.

L'IFSE attribuée individuellement à chaque agent résulte de son positionnement dans chacune de ses quatre composantes : IFSE socle (en fonction de la catégorie statutaire), IFSE poste (selon le niveau de responsabilités), IFSE sujétions (contraintes particulières attachées à l'exercice du poste) et IFSE expérience (en fonction des connaissances acquises par la pratique). Cette dernière, selon la délibération, « *sert de variable d'ajustement pour garantir le maintien du régime indemnitaire individuel des agents lors de la transposition vers le nouveau régime* » ; son montant est laissé à la discrétion de l'exécutif dans la limite de l'IFSE plafond.

[45] Décret n°2020-182 du 27 février 2020 établissant des équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Conformément à la liberté donnée par la loi, l'assemblée délibérante a fixé le montant plafond de l'IFSE attribuable pour chacun des groupes et cadres d'emploi bien au-dessus du plafond déterminé pour les corps homologues de l'État. Cette décision a eu pour conséquence de réduire le plafond de part variable attribuable à 5 % du montant total du RIFSEEP, y compris pour les quatre cadres d'emploi qui bénéficiaient du RIFSEEP depuis 2016[46] et dont la part variable était fixée à 15 %.

3.2 Les prestations sociales versées par la commune

3.2.1 Une politique d'incitation aux mobilités actives par le biais de la participation aux frais de transports des agents

La commune participe aux abonnements souscrits par ses agents auprès de la Régie Ligne Azur (RLA), en application du décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 modifié. La prise en charge intégrale de l'abonnement par la collectivité est réservée aux seuls agents ayant des fonctions nécessitant des déplacements fréquents dans le cadre de leur activité. Le coût annuel pour la commune, stable de 2015-2019 (autour de 340 000 €), diminue très légèrement à compter de 2020, comme les effectifs bénéficiaires.

Dès 2019, la commune de Nice a par ailleurs décidé du déploiement à titre expérimental, pour une durée de deux ans, du versement d'une Indemnité Kilométrique Vélo en s'inspirant de la possibilité offerte depuis 2016 aux employeurs du secteur privé ainsi que de l'expérimentation mise en œuvre au sein des ministères du Développement durable et du Logement[47]. La commune avait estimé le nombre de bénéficiaires à 3 % des agents de la commune, pour une dépense annuelle de 36 000 €, mais le nombre de bénéficiaires n'a pas atteint 1 % des agents permanents en 2020 et 2021.

Par délibération 3.24 du 27 mai 2021, la commune a substitué à cette indemnité un forfait « mobilités durables » (vélo mécanique, VAE, co-voiturage), à l'instar du dispositif issu de l'arrêté du 9 mai 2020 pour la fonction publique de l'État. La dépense est plafonnée à 200 € par bénéficiaire et calculée suivant la quotité de travail de l'agent et sa durée d'emploi à la commune dans l'année.

[46] Dans la fonction publique d'État, la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel fixe un plafond pour le CIA (entre 10 et 15 % selon la catégorie d'emploi), mais pas de seuil minimal. La question écrite n° 703 du 28 novembre 2017 précise uniquement que la part du CIA ne peut pas être fixé à 0 % par délibération.

[47] La loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte et son décret d'application n° 2016-144 du 11 février 2016 ont institué à titre expérimental la prise en charge d'une indemnité kilométrique vélo (IKV) par les employeurs privés. Le dispositif n'a jamais officiellement été étendu au secteur public excepté une expérimentation au sein des ministères du Développement durable et du Logement entre septembre 2016 et fin août 2018 en application du décret n° 2016-1184 du 31 août 2016.

Grâce à cet élargissement du forfait, le nombre de bénéficiaires a légèrement augmenté, pour atteindre 3,5 % des effectifs à la fin de l'année 2023. La chambre prend note de l'engagement de la commune à imputer correctement les dépenses correspondant au forfait mobilité durable à partir du 1er janvier 2024.

3.2.2 Des dépenses souvent supérieures aux obligations légales en matière de titres restaurants, santé et prévoyance

La loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 modifiant l'article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 a ouvert aux collectivités publiques la possibilité d'attribuer des titres-restaurant, sous conditions. Tout agent de la commune peut ainsi bénéficier de titres-restaurant dès lors que sa journée de travail couvre la période du repas. La valeur faciale du titre restaurant fixée à 8 € depuis 2011 a été portée à 9 € en février 2019, la participation de la commune (60 %) ayant évolué de 4,80 € à 5,40 € par titre.

Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 organise les conditions de mise en œuvre de la participation des employeurs au financement de la protection sociale complémentaire souscrite par leurs agents, en application de l'article 88-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[48]. Depuis le 31 août 2012, la participation de la collectivité pour le risque santé (complémentaire santé) et/ou pour le risque prévoyance (garantie maintien de salaire) était facultative. La commune de Nice l'a mise en œuvre dès 2014, avant qu'elle ne devienne obligatoire au 1er janvier 2022 :

- en matière de santé, la commune participe aux frais de mutuelles labellisées auxquelles souscrivent les agents, à hauteur de 17 €, 20 € ou 23 € selon l'indice net majoré de l'agent, pour un peu plus de 3 000 bénéficiaires. Ce financement est supérieur au montant minimum fixé à l'article 6 du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 ;
- en matière de prévoyance, la commune offre à ses agents la possibilité d'adhérer au contrat collectif de prévoyance « maintien de salaire » auprès de l'organisme *Territoria Mutuelle*. La convention de participation aux frais d'adhésion de l'ensemble des agents au contrat de prévoyance a été signée le 1er octobre 2015 et renouvelée en 2022. La participation employeur a augmenté en octobre 2017 puis en 2022 ; les montants fixés[49] vont au-delà de l'obligation imposée aux collectivités à compter du 1er janvier. Un nombre croissant d'agents bénéficie de ce dispositif (près de 50 en 2021). Le montant de la participation de la commune a été multiplié par trois depuis 2016 et atteint près de 120 000 €.

[48] Retranscrit aux articles L. 827-4, L. 827-5, L. 827-6 du CGFP en vigueur depuis le 1er mars 2022.
[49] 8,50 € soit 32,9 % du montant moyen de la cotisation pour un IM inférieur à 355,8 € pour les IM entre 356 et 540, soit 22,5 % du montant moyen de la cotisation, et 8 € pour les IM supérieurs à 541 soit 12,6 % du montant moyen de la cotisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La diminution du montant des dépenses dédiées au régime indemnitaire global des personnels titulaires jusqu'en 2021 s'explique par la suppression de primes irrégulières, en application des recommandations de la chambre dans son précédent rapport, et par la diminution des effectifs des agents titulaires. En 2022, ces dépenses globales ont entamé une légère progression sans qu'il soit encore possible de déterminer l'influence de la mise en œuvre du RIFSEEP dans cette évolution.

La commune a par ailleurs fait le choix de financer des prestations sociales en faveur des agents, parfois en avance par rapport au déploiement de dispositifs nationaux, voire plus ambitieuses.

4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL

4.1 Le respect de la durée légale du travail

4.1.1 Les cycles de travail des services de la commune respectent la réglementation

En application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, qui fixe la durée légale annuelle du temps de travail dans la fonction publique territoriale à 1 607 heures pour un agent à temps complet, la commune de Nice a porté le temps de travail annuel des agents à 1 607 heures annualisées par un avenant n° 2 du 15 mars 2005 à l'accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail délibéré le 20 décembre 2001 et signé le 8 janvier 2002.

Le travail hebdomadaire des services de la commune s'effectue selon deux cycles :

- un cycle de 37 h 30 donnant droit à 15 jours de RTT, pouvant être organisé sur 5 ou 6 jours en fonction des nécessités de service, en sus des congés légaux établis à 25 jours de congés annuels et jusqu'à 2 jours pour congés fractionnés ;
- un cycle de 35 heures hebdomadaire, sans RTT, qui peut être organisé sur 4, 5 ou 6 jours en fonction des nécessités de service.

Certains cycles de travail sont adaptés aux besoins spécifiques de certains services, notamment pour l'accueil des usagers (services État civil accessibles les samedis, horaires de travail adaptés des crèches et écoles)[50]. En outre, conformément à l'article 2 du décret du 12 juillet 2001, l'organe délibérant a retenu plusieurs sujétions particulières permettant aux agents de certains services ou remplissant certaines missions de bénéficier d'un à trois jours de congés compensatoires.

La commune a entrepris depuis 2023 un travail d'adaptation des cycles de travail aux besoins des fonctions exercées. La chambre l'engage à finaliser cette actualisation dès 2024.

4.1.2 En 2022, la commune a cessé d'accorder des jours de congés supplémentaires sans fondement légal

Les agents de la commune bénéficiaient jusqu'au printemps 2022, en plus des congés légaux, de deux ou trois jours de congés supplémentaires : une journée offerte par le maire, une journée pour la fête des mères (uniquement pour celles-ci, à prendre le lundi suivant le jour de la fête des mères), une demi-journée pour « Mardi gras » au choix de l'agent et enfin une demi-journée pour le 24 décembre ou le 31 décembre.

Ces jours de congés n'ont pas été instaurés par délibération et ne figurent dans aucun document (règlement intérieur, accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, livret d'accueil du personnel municipal dans sa version de juin 2019 ou Rapport Social Unique pour 2020). En 2021, compte-tenu du nombre d'agents ETP employés par la commune de Nice (hors vacataires et intermittents, collaborateurs de groupe et étudiants), ces jours de congés ont représenté au moins 46,5 ETP pour une masse salariale équivalente à 1,9 M€[51].

La commune indique avoir décidé au 1er semestre 2022 de se conformer à la réglementation et de mettre un terme à l'attribution de ces jours de congés supplémentaires dans une communication aux représentants du personnel lors du comité technique paritaire (CTP) de printemps. Cette mesure n'a cependant pas fait l'objet d'une mention dans un compte-rendu, ni donné lieu à délibération.

La chambre engage la commune à formaliser l'abandon des congés supplémentaires, puisqu'elle a indiqué y avoir mis fin.

[50] Le code général de la fonction publique, en son article L. 611-2, précise depuis l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités.

[51] Calcul effectué sans tenir compte de la journée accordée aux mères de famille.

4.1.3 Le déploiement partiel du dispositif de contrôle du temps de travail

Si la commune n'a pas encore totalement mis en œuvre le contrôle automatisé du temps de travail comme le lui avait recommandé la chambre lors du contrôle précédent, une gestion automatisée du temps de travail a été déployée dès janvier 2016. Ce déploiement s'est accéléré à partir de 2022, avec 2 755 agents de la commune assujettis au dispositif au 31 octobre 2023 (contre 1 129 au 31 décembre 2021), grâce à l'augmentation du nombre de bornes de pointage et à un dispositif de badgeage via ordinateur ou smartphone.

Pour les autres agents, l'effectivité du contrôle du temps de travail est laissée à l'appréciation des seuls encadrants de proximité, en contradiction avec les dispositions de l'article 6 du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique qui prévoient la nécessité de mettre en place « *un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent* » à partir du moment où a été prévue la possibilité de choisir entre des cycles ou de définir des horaires variables.

4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Aux termes des dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

4.2.1 La commune doit poursuivre son effort de maîtrise du volume d'IHTS

Selon le fichier des IHTS indemnisées transmis par la commune, le montant des indemnités versées, comprenant les heures d'intervention pendant les périodes d'astreintes de l'ordre de 1 % des dépenses en moyenne, a augmenté de 24 % entre 2015 et 2021 (de 2,7 M€ en 2015 à 3,3 M€ en 2021). Seule l'année 2018 a enregistré une baisse de 9 % des indemnités versées.

Cette augmentation s'explique à la fois par celle du nombre d'heures supplémentaires (10 %) et par la modification de leur structure en faveur des heures de dimanche et jours fériés (+ 14,3 %) et de nuit (+ 64,1 %), dont les taux d'indemnisation sont majorés respectivement des deux tiers et de 100 %. En outre, le nombre d'IHTS payées est déconnecté de l'évolution des effectifs réels globaux. En 2021, les heures supplémentaires indemnisées ont représenté la force de travail de 124 agents à temps plein toute l'année.

Afin de maîtriser les dépenses de personnel, et les IHTS en particulier, la commune a précisé avoir instauré depuis 2018 des contrats d'objectifs signés annuellement avec chacune des DGA.

Les directions ayant consommé le plus d'IHTS entre 2015 et 2021 sont les directions en charge de la Famille, l'Éducation, l'Enfance, la Jeunesse et les Sports, puis celle en charge de la Sécurité, Proximité, Vie des Quartiers. En 2022, une note de service a rappelé les règles en matière d'heures supplémentaires, compte-tenu des risques de dépassement d'enveloppe, et ce dès la fin du 1er trimestre. Une redéfinition des cycles de travail peut permettre de réduire ce risque, notamment pour ce qui concerne le travail du dimanche ; la chambre encourage la commune à poursuivre son action en ce sens.

4.2.2 Les conditions d'octroi des IHTS

Selon l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, le nombre d'heures supplémentaires accomplies par un agent ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, sauf lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour certaines fonctions, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000, après consultation du comité technique paritaire (devenu comité social territorial au 1er janvier 2023).

Par délibérations du 15 novembre 2002 et du 28 avril 2008, l'assemblée délibérante, seule compétente, a déterminé les modalités d'octroi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Suivant la possibilité prévue à l'alinéa 3 de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, elle a déterminé les fonctions dont l'exercice ouvrent droit par dérogation au paiement d'heures supplémentaires au-delà du contingent mensuel de 25 heures.

Elle a toutefois prévu que l'attribution d'IHTS aux agents concernés ne peut dépasser 290 heures par an pour les agents dont le cycle de travail est de 37 h 30 et 400 heures pour les agents dont le cycle de travail est de 35 heures. Elle a également limité l'attribution des IHTS aux agents de catégorie B et C dont l'indice brut de rémunération ne dépasse pas 380, sauf lorsqu'ils exercent les fonctions citées dans la délibération du 15 novembre 2002.

L'assemblée délibérante a également précisé que la dérogation ne peut être mise en œuvre que dans le respect des bornes de temps de travail définies par la réglementation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, à savoir que la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine ni 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives, dans le respect de 35 heures de repos hebdomadaires, et que la durée quotidienne du travail ne peut excéder 10 heures, sur une amplitude horaire maximale de 12 heures, et un repos quotidien de 11 heures.

L'octroi d'IHTS est enfin subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires et à la mise en place de moyens de contrôle des heures supplémentaires, excepté pour les agents exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ou si moins de dix agents sont concernés sur le site.

4.2.3 L'indemnisation de certaines IHTS par la commune reste irrégulière

La chambre a examiné, par sondage, si les conditions d'octroi des IHTS respectaient les dispositions réglementaires ainsi que celles fixées par l'assemblée délibérante : décompte déclaratif contrôlable des IHTS remplaçant le dispositif de contrôle automatisé pour les agents exerçant hors de leurs locaux de rattachement, respect du contingent mensuel maximum autorisé, respect des garanties minimales relatives au temps de travail légal y compris dans le respect des conditions d'octroi déterminées par l'assemblée délibérante.

La commune a correctement produit les décisions administratives justifiant de circonstances exceptionnelles pour le paiement mensuel d'IHTS en dépassement du contingent de 25 heures au titre de 2021 (vérification par sondage sur l'exercice 2021). Toutefois, le contrôle du respect des conditions réglementaires d'attribution des IHTS rémunérées pour les agents à temps plein ayant perçu entre 290 et 400 IHTS[52] en 2021 appelle quelques observations.

- ***Les décomptes déclaratifs d'heures supplémentaires demeurent insuffisants pour contrôler l'effectivité de ces heures***

La commune a précisé avoir généralisé et systématisé le contrôle du temps de travail via le contrôle opéré par la voie hiérarchique. Concernant les heures supplémentaires, le dispositif mis en œuvre consiste à ce que le service rémunération liquide les IHTS sur la base d'un état liquidatif mensuel renseigné par l'agent et certifié par son supérieur hiérarchique, voire à partir d'un état globalisé, commun à tous les agents d'un service.

Or, pour certains agents, il s'est avéré qu'aucun état liquidatif détaillé n'était disponible, hormis des états mensuels communs signés du DGA Ressources humaines ne comportant aucune précision sur les dates, les créneaux horaires et la nature exacte de l'activité. Le contrôle de la réalisation de ces heures est donc impossible.

- ***Concernant les conditions d'octroi au regard des garanties minimales de temps de travail, la démarche de la commune pour faire cesser les irrégularités doit être poursuivie***

La chambre a contrôlé le respect des conditions d'octroi pour les quatorze agents attributaires d'au moins 290 heures supplémentaires au titre de l'année 2021. Si ces agents exerçaient bien des missions pour lesquelles l'assemblée délibérante a autorisé le paiement d'IHTS en dépassement du contingent réglementaire, les garanties minimales de temps de travail n'ont pas toujours été respectées.

Des agents dont le cycle de travail hebdomadaire est de 37 h 30 sur cinq jours ont perçu des IHTS en dépassement du contingent annuel de 290 IHTS autorisé par l'assemblée délibérante. Si des nécessités de service justifiaient l'exercice d'heures supplémentaires au-delà du plafond autorisé de 290 heures, ce qui n'a pas été certifié, il appartenait à la commune, conformément à l'article 2 de l'arrêté du 3 mars 2005, d'accorder, au-delà du quota d'heures supplémentaires indemnisées, des repos compensatoires.

[52] Hors heures supplémentaires d'intervention payées au titre d'indemnités d'intervention sur astreinte.

La commune, après analyse de l'ensemble des situations individuelles, a relevé des volumes individuels d'IHTS dépassant le seuil des 25 heures mensuelles et des cas d'heures supplémentaires outrepassant les bornes de temps de travail définies par la réglementation (durée quotidienne maximale de travail limitée à dix heures et amplitude maximale de la journée de travail à 12 heures). La collectivité en a conclu que les cycles de travail « *ne sont pas toujours adaptés aux besoins des fonctions exercées* ». La chambre engage la commune à poursuivre ses efforts en matière de diminution des heures supplémentaires.

4.2.4 Les indemnités d'intervention effectuée pendant une période d'astreinte : une dépense mal identifiée

Une période d'astreinte s'entend 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. La durée de cette intervention ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail, sont considérés comme un temps de travail effectif.

La période d'astreinte ouvre droit à une indemnité d'astreinte qui rémunère la contrainte liée à la possibilité d'être mobilisé ; si l'agent est effectivement amené à travailler, il reçoit en sus une indemnité d'intervention ou bien un repos compensatoire. Les interventions sur astreinte sont rémunérées selon des taux fixés par décret.

Pour les agents éligibles aux IHTS de la filière technique, les interventions effectuées à l'occasion d'une période d'astreinte sont rémunérées et liquidées comme des heures supplémentaires. Ces agents ne peuvent bénéficier ni de l'indemnité d'intervention, ni du repos compensatoire. La rémunération horaire des heures supplémentaires est calculée à partir du montant du traitement brut annuel de l'agent concerné.

La commune respecte la réglementation concernant le montant des indemnités d'intervention, qui sont liquidées selon les taux horaires réglementaires. Néanmoins elle a fait le choix d'inclure les heures d'astreinte dans le tableau de bord de suivi des heures supplémentaires, en tant que dépassements du cycle de travail entraînant une dépense supplémentaire. La chambre relève que ce dispositif conduit à un suivi imparfait des astreintes.

Des paiements répétés pour un même montant d'indemnités d'intervention sur astreintes ont été relevés lors du contrôle, ce qui ressemble à une forfaitisation de ces heures. La chambre a constaté, pour un agent, un paiement de ces indemnités après sa suspension conservatoire et en l'absence d'états justificatifs.

Un contrôle de la collectivité sur ces heures est donc nécessaire pour éviter de tels dépassements et lever l'équivoque sur d'éventuels compléments mensuels de salaire indus. La chambre engage la commune à poursuivre le renforcement du contrôle des heures supplémentaires d'intervention initié en 2023.

4.2.5 Des irrégularités constatées dans le temps de travail d'agents dont les missions ne correspondent pas à leurs cadres d'emploi

4.2.5.1 Des agents dont les missions ne correspondent ni à leurs grades, ni à leurs cadres d'emploi

Un ancien fonctionnaire de police nationale appartenant au service de protection des hautes personnalités a été recruté par la voie du détachement à la communauté urbaine Nice Côte d' Azur sur un emploi de cabinet au 1er décembre 2010. En 2014, l'agent a été détaché à la commune de Nice dans le cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux au grade de rédacteur principal de 1ère classe[53]. Par renouvellement de détachement, il est resté en position de détachement du ministère de l'intérieur auprès de la commune dans ce cadre d'emploi jusqu'au 3 avril 2024.

Un deuxième fonctionnaire détaché a été affecté sur l'emploi de rédacteur principal à la DGA Ressources humaines mais, selon un arrêté portant attribution d'une indemnité au titre de l'exercice d'une activité accessoire à la métropole, il exerce les fonctions de chargé de mission de sécurité du maire depuis au moins avril 2014.

Un troisième agent, brigadier-chef de police municipale titulaire, a été intégré en mars 2017 directement au grade d'adjoint technique principal de 1ère classe, en qualité de chauffeur de voiture officielle, et affecté à la brigade hors rang de la direction de la police municipale. Il a ensuite bénéficié d'une promotion interne au grade de technicien territorial[54] en juillet 2018.

Aucun de ces agents n'a été amené à accomplir les fonctions attachées aux grades et cadres d'emploi dans lesquels ils ont été détachés, nommés ou promus[55]. Selon leurs fiches de poste, ils sont chargés d'assurer « *la gestion logistique des déplacements du Président de la Métropole, dans les délais impartis en toute sécurité* » ainsi que « *des missions de sécurité des personnes physiques* ». Les deux premiers disposent d'un permis de port d'arme et d'une carte d'agents de protection physique des personnes. Bien que leur fiche de poste ne le mentionne pas explicitement, ils occupent des fonctions d'agent de protection rapprochée. Le chauffeur de l'ordonnateur occupe des fonctions semblables, selon sa fiche de poste.

---

[53] Le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de services de police municipale (modifié par l'article 3 du décret n° décret n° 2020-1243 du 9 octobre 2020) ne permet pas le détachement de fonctionnaires hors de la filière municipale, selon l'article 13 bis du statut des fonctionnaires repris aux articles L. 511-5, L. 511-6, L. 513-7, L. 513-8 et L. 513-12 du code général de la fonction publique.

[54] Le décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux décrit les fonctions dont sont chargés les techniciens territoriaux (art. 2-1).

[55] Le cadre d'emplois administratifs des rédacteurs, fonctionnaires de catégorie B est défini par le décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012. L'article 3 mentionne les différents types de fonctions qu'un rédacteur principal peut être amené à occuper. Quant aux fonctions de conducteur de véhicules, si elles relèvent effectivement de la filière technique, elles ne correspondent pas à celles que les statuts confèrent au cadre d'emploi de technicien territorial.

Aucune fiche de poste n'a été transmise concernant les fonctions principales de ces agents à la commune ; il est toutefois considéré qu'ils y exercent les mêmes fonctions qu'à la métropole. La commune n'a pas non plus apporté la justification de l'ouverture par l'assemblée délibérante de postes budgétaires correspondant à l'emploi et aux fonctions réellement occupés puisque les postes budgétaires sur lesquels ils sont nommés relèvent des cadres d'emplois de techniciens et rédacteurs territoriaux : le conseil municipal n'a eu à se prononcer ni sur la réalité du besoin ni sur les conditions d'emploi des agents affectés sur ces emplois.

L'impossibilité statutaire de procéder par la voie d'un détachement sur un emploi de la filière police municipale de catégorie B et le fait qu'il n'existe pas d'emploi de ce type dans les autres filières de la fonction publique territoriale ont incité la commune à contourner la règle selon laquelle toute nomination ou promotion dans un grade intervient exclusivement en vue de permettre à un fonctionnaire d'occuper un emploi vacant correspondant à ce grade.

4.2.5.2 Irrégularités constatées concernant le temps de travail de ces agents

Au titre de leurs activités principales, les trois agents susmentionnés avaient une obligation légale de service de 37 h 30 hebdomadaires. Ils ont également exercé, sur toute la période, sans décompte du temps de travail dans l'exercice de leur emploi principal, une activité secondaire à la métropole consistant aux mêmes fonctions[56]. À ce titre, ils ont perçu de la métropole une rémunération accessoire dont le caractère irrégulier a été rappelé par la chambre dans ce rapport.

Deux des agents ont également perçu mensuellement, et de façon répétée, deux indemnités d'astreinte de semaine et deux indemnités d'astreintes de week-end pour un montant de 517 €. Aucune indemnité d'intervention ne leur a cependant été payée. Ils ont également perçu chaque mois 25 indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) de jour. Ces IHTS de jour ont été ensuite converties en IHTS de nuit[57] (davantage rémunérées car majorées de 100 %). En 2021, le montant total des IHTS accordé par la commune à ces deux agents a été de 31 439 €. Le troisième agent a également été attributaire, annuellement et de façon systématique sur la totalité de la période, de 400 indemnités horaires pour travaux supplémentaires - pour un montant annuel moyen de plus de 13 000 €, essentiellement en heures de nuit et de dimanche[58].

[56] « *Missions liées à la sécurité physique des personnes et en particulier de la sécurité du Président lors de ses activités métropolitaines* ».
[57] Travail supplémentaire accompli entre 22 heures et 7 heures.
[58] L'heure supplémentaire est majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit, et de 2/3 lorsqu'elle est effectuée un dimanche ou un jour férié.

Parmi les fonctions énumérées dans la délibération du 28 avril 2008 sur les IHTS figurent la conduite des personnalités et la protection des personnes et des biens par les services de police. Il en résulte que les agents concernés pourraient être autorisé, en tant que rédacteurs territoriaux ou technicien territorial, à percevoir des heures supplémentaires eu égard à leur grade et leur indice brut de rémunération, en tant qu'ils peuvent être amenés à remplir les fonctions de « *conduite de véhicule de service* », avec la finalité d'« *assurer la gestion logistique des déplacements du Président de la Métropole, dans les délais impartis en toute sécurité* », même s'il n'est pas mentionné dans leur fiche de poste qu'ils assurent eux-mêmes la conduite du véhicule lors des déplacements[59].

Parce qu'ils sont soumis à un cycle de travail de 37 h 30 et en application de la délibération de 2002, ils ne peuvent percevoir plus de 290 IHTS annuelles.

En outre, puisqu'ils exercent leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ils ne sont pas soumis à un dispositif de contrôle automatisé ; leurs heures supplémentaires devraient par conséquent être décomptées par le biais d'un dispositif déclaratif contrôlable ; toutefois aucun état liquidatif contrôlable des heures effectuées les concernant n'a été transmis à la chambre.

Le dispositif instauré par la collectivité, qui permet à ces agents de cumuler un emploi à temps complet à la commune, des heures supplémentaires en dépassement du plafond légal autorisé et une activité secondaire à la métropole pour y accomplir les mêmes fonctions, conduit à un dépassement de la durée légale du travail telle que fixée au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000. Leur temps de travail hebdomadaire peut être estimé de façon récurrente à environ 47 heures à la commune et plus de 55 heures en incluant les fonctions à la métropole. En raison de ce cumul et des indemnités afférentes, les rémunérations annuelles brutes de ces agents correspondent à celles que perçoivent les officiers de sécurité dans les services de protection des hautes personnalités du ministère de l'intérieur.

La chambre engage la commune à régulariser la situation des agents assurant la sécurité de l'ordonnateur.

4.3 La gestion des congés : la croissance des comptes épargne temps

Par principe, les règles statutaires interdisent le report des congés annuels non pris au terme d'une année civile et s'opposent au versement d'une indemnité compensatrice. Des aménagements règlementaires, soumis à autorisation exceptionnelle, sont néanmoins prévus. Par ailleurs, le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, modifié par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010, prévoit également la possibilité d'accumuler des droits à congés rémunérés sur plusieurs années sur un compte épargne temps (CET).

[59] Le maire de la commune dispose d'un chauffeur de voiture officielle.

La commune de Nice a institué le compte épargne temps (CET) à compter du 1er janvier 2005, par la délibération du 17 décembre 2004 portant règlement du CET[60]. Ce règlement a fait l'objet de plusieurs modifications jusqu'en 2014.

Les agents titulaires et non titulaires de droit public employés de manière continue depuis au moins un an[61] peuvent ouvrir un CET afin d'y accumuler des droits à congés non consommés au titre d'une année, pour pouvoir en bénéficier ultérieurement, exclusivement sous forme de congés.

En moyenne, de 2015 à 2021, les CET ont été abondés annuellement de 8 888 jours, soit 5,8 jours par agent, et prélevés de 3 306 jours sous forme de congés (équivalant à 14,4 ETP). Le nombre de jours épargnés a plus que doublé depuis 2015. Le solde global cumulé des jours épargnés sur les CET au 1er janvier 2022 est de 56 570 jours sur 2 629 CET.

La chambre a observé deux types d'anomalies dans la gestion des CET par la commune : un abondement de certains CET supérieur à 14 jours, du fait soit de la conservation de droits acquis par des agents nouvellement recrutés, soit de versements irréguliers ; des indemnisations de CET alors que la délibération du conseil municipal ne prévoit l'utilisation des CET que sous forme de congés.

La commune a amélioré sa gestion depuis 2022, avec la fin des mesures dérogatoires de prise des reliquats de congé et l'indemnisation des jours de CET. Il ne lui a cependant été possible d'émettre des titres de recettes afin de procéder à une répétition des sommes indues que pour trois agents (pour un total de 18 090 €), du fait des décès intervenus et du délai de prescription extinctive[62]. La chambre engage la commune à poursuivre ses efforts en matière de gestion des CET.

4.4 L'absentéisme

L'absentéisme[63] est essentiellement le fait des agents titulaires (87 % en 2021 pour 78 % des effectifs globaux). Pour ces seuls agents, la commune de Nice a enregistré un taux d'absentéisme de 10,8 % en 2020, supérieur de plus d'un point à la moyenne constatée dans le panel de 15 800 collectivités territoriales par Sofaxis dans son *Panorama 2021* (9,5 %). Il était encore de 10,3 % en 2021.

[60] Dans chaque collectivité et établissement, l'organe délibérant détermine, après consultation du comité technique, les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du CET, ainsi que les modalités d'utilisation des droits (article 10 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004).

[61] Hors stagiaires, vacataires et assistantes maternelles, personnel enseignant, agents en contrats aidés et apprentis.

[62] La loi du 28 décembre 2011 (article 94) a fixé à deux ans à partir du 1er jour du mois suivant le paiement erroné le délai de prescription des créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents.

[63] Pour le calcul du taux d'absentéisme, la chambre a retenu la formule basée sur les jours calendaires d'absence. Cette formule est utilisée par les organismes auteurs de publications sur l'absentéisme dans la fonction publique territoriale, qu'il s'agisse de l'étude annuelle réalisée par Sofaxis ou de la publication annuelle *Benchmark absentéisme* réalisée par l'association des DRH des grandes collectivités territoriales.

L'absentéisme pour raison de santé (90 % des absences) s'est accru de façon continue entre 2015 et 2021, avec une augmentation du nombre de jours d'absence par agent de 8,5 jours par an : ces arrêts sont en moyenne de 14,5 jours par an en 2021.

Les arrêts pour maladie ordinaire sont restés prédominants dans le total annuel de ces jours d'absence (entre 55 et 59 % en 2020)[64] ; ils étaient en diminution (65 % en 2017) alors que l'absentéisme pour longue maladie, longue durée et grave maladie s'est accru depuis 2017. L'explication de cette évolution réside en partie dans la mise en place du jour de carence[65] en 2018, mais les jours d'absence sont repartis à la hausse en 2020 sous l'effet de la pandémie (+ 20 % pour les agents sur emploi permanent et + 24 % pour les seuls titulaires contre + 13 % en moyenne, observé dans la fonction publique territoriale – FTP[66]).

L'absentéisme pour maladie et accident professionnels n'a cessé de croitre, y compris pendant la crise sanitaire (329 accidents du travail ayant généré 70 jours d'absence chacun en moyenne, soit 10 % en 2020 ; en l'état des informations produites à la chambre, il n'est pas possible de déterminer si cette augmentation est due à une hausse du nombre d'accidents ou à des durées plus longues pour ces absences). Ce constat va dans le sens de la tendance moyenne observée dans la FPT[67] .

Depuis 2019, la commune a mis en œuvre des mesures de remédiation face à l'absentéisme lié aux accidents de service, aux accidents de trajets et aux maladies professionnelles. À partir de l'analyse du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et du rapport annuel en santé sécurité et conditions de travail (RASSCT) présenté en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en mars 2020, un plan de prévention des risques professionnels a été élaboré. Toutefois, la commune a précisé que la mise en œuvre de la politique définie a été différée par la crise sanitaire liée à la COVID 19.

Au-delà de l'enjeu de santé publique et des problèmes importants en termes d'organisation, de continuité et de qualité de service, de surcharge de travail qu'engendrent les arrêts de travail, les coûts en termes financiers sont importants et les économies potentielles significatives.

[64] La moyenne nationale, d'après le *Panorama 2021* de Sofaxis, est de 53 % des absences pour raisons de santé.
[65] Le jour de carence a été rétabli au 1er janvier 2018.
[66] Sofaxis, *Panorama 2021*.
[67] Sofaxis calcule une augmentation de + 16% de l'absentéisme lié à l'accident de travail en 2020.

En effet, l'absentéisme a un coût direct lié au paiement de rémunérations par la commune à des personnels absents[68]. Une valorisation de ce coût pour 2021 peut être effectuée pour les seuls titulaires, en appliquant le salaire moyen brut chargé annuel d'un ETP à la commune de Nice, soit 40 178 €[69], à l'absentéisme traduit en ETP absents toute l'année, soit 534,8 ETP titulaires (7,4 % de l'effectif titulaire)[70]. La masse salariale non productrice de travail (hors journée de carence) représente 21,5 M€[71] pour la commune, soit 7,5 % des dépenses totales de personnel.

S'y ajoutent des coûts indirects liés aux dispositions que le commune est amenée à prendre pour remplacer les agents manquants : recrutement de contractuels de remplacement (jusqu'à 59,7 ETP recrutés sur cette base légale en 2019 selon la commune), existence d'un sureffectif permanent[72] pour faire face dans l'urgence aux conséquences de l'absentéisme, notamment dans les structures dédiées à l'enfance et petite enfance, recours à des heures supplémentaires (3,3 M€ hors heures d'enseignement et élections en 2021).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune applique la réglementation en matière de temps de travail.

Toutefois, elle doit renforcer son contrôle, notamment pour ce qui concerne les heures supplémentaires, les astreintes et la gestion des comptes épargnes temps, afin d'éviter les situations irrégulières et les dépenses non justifiées.

---

[68] Le montant des indemnités journalières versées aux agents contractuels absents est supporté par le régime de sécurité sociale et non par l'employeur qui verse toutefois des cotisations sociales à l'assurance maladie.

[69] Ce résultat s'obtient en divisant le total des rémunérations brutes chargées payées aux agents titulaires prises en charge par la commune de Nice en 2021 (selon le fichier des bulletins de paie 2021 transmis par la commune de Nice) par le nombre d'ETP titulaires (4 483,5 ETP).

[70] La chambre a évalué l'absentéisme en ETP en tenant compte des jours d'absences ouvrés et d'un nombre de 226 jours travaillés dans l'année : (jours d'absences calendaires X 5/7ème) /226 jours.

[71] Hors journée de carence à déduire.

[72] Les effectifs de la filière sociale- médicosociale représentent 17,9 % des effectifs de l'ensemble des filières à Nice, soit 8 points de plus que la moyenne constatée dans la fonction publique territoriale.

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

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur