

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHRISTIAN ESTROSI,
MAIRE DE LA COMMUNE DE NICE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE NICE
CAHIER N°1 : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Le Maire de Nice

Madame Nathalie GERVAIS
Présidente de la Chambre régionale des
comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues
13295 Marseille cedex 08

Nice, le 1^{er} juillet 2024

Lettre LAR n° : 2C 157 701 6922 2
Référence : GREFFE /JA/BDO/ n° 479
Contrôle n° 2021-0183

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 16 mai 2024, vous m'avez notifié, en ma qualité d'ordonnateur, le rapport d'observations définitives - cahier n°1, relatif à la gestion des ressources humaines, établi par la Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur suite au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Nice pour les exercices 2015 et suivants.

Comme le prévoit l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous communique la réponse que la Ville de Nice souhaite apporter sur les recommandations et préconisations formulées par la Chambre dans le rapport.

En préambule, je tiens à faire remarquer que ce contrôle s'est déroulé sur une durée très longue : la commune a été informée du début du contrôle le 26 avril 2021 ; les rapports d'observations provisoires et définitives nous ont été notifiés respectivement le 24 octobre 2023 et le 16 mai 2024.

Je tiens néanmoins à souligner la qualité des échanges avec la Chambre tout au long du contrôle sur la gestion des ressources humaines de la Ville de Nice qui a permis de travailler dans une totale transparence et avec la meilleure diligence possible.

Je me félicite de la large prise en compte des réponses et arguments adressés à la Chambre à la suite du rapport d'observations provisoires. Je regrette toutefois que certaines observations soient maintenues qui ne sont pas toujours en cohérence les unes avec les autres, et je tiens à vous indiquer que je ne partage pas plusieurs d'entre elles.

Le rapport d'observations définitives, que vous nous avez transmis établit un certain nombre de constats et formule des recommandations utiles que nous nous engageons à mettre en œuvre.

S'agissant de certaines recommandations, je déplore leur formulation qui ne tient pas compte des efforts d'amélioration de la collectivité, alors même que dans leur développement, la Chambre reconnaît les démarches entreprises. Ainsi, à titre d'exemple :

.../...

Pour la **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* » **alors que** « *la Chambre prend acte de l'amélioration du processus budgétaire de création des emplois intervenue à compter du 25 mars 2021* ». La Ville tient à préciser que le tableau des emplois permanents, corrigé des erreurs de classification et complété des informations manquantes, voté par le Conseil municipal le 25 mars 2021, est régulièrement actualisé depuis.

S'agissant de la **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 paye dématérialisée à destination du compte public* » **alors que** « *la Chambre a constaté des améliorations dans la paie des derniers mois de 2021 et prend acte des démarches entreprises par la commune en 2022 et 2023* ». La Ville de Nice précise que des rectifications ont été faites en 2021, 2022 et de nouvelles améliorations ont été apportées en 2023. Deux derniers points sont en cours de traitement avec l'éditeur du logiciel.

Sur ce dernier point, si des erreurs de saisie et de paramétrage du système d'informations des ressources humaines ont pu être commises, elles étaient involontaires et ponctuelles. Elles n'ont enfin pas été d'une ampleur suffisante pour générer un défaut d'information du Conseil municipal ou entraîner une insuffisance du suivi des effectifs. Elles n'ont pas d'incidence sur le montant global des dépenses.

J'ai naturellement demandé à mon administration de mettre un terme à ces dysfonctionnements informatiques.

Je m'étonne, par ailleurs, qu'il ne soit pas du tout tenu compte du contexte spécifique de la période du contrôle et des caractéristiques du territoire.

Comment ne pas faire état de la crise du Covid, particulièrement impactante dans une ville touristique à rayonnement mondial ?

Nice se devait d'être exemplaire dans sa gestion de la crise sanitaire. Elle le fut. Cela a impliqué la mobilisation de ressources humaines plus massive et conséquente qu'ailleurs, avec l'adoption de nouveaux dispositifs qui se sont pérennisés.

Comment ne pas prendre en compte le fait que Nice est une ville cible pour le terrorisme ?

Cela implique le déploiement d'effectifs de sécurité, au quotidien et à l'occasion de nombreux événements, bien plus nombreux qu'avant la survenance d'événements tragiques et que dans d'autres territoires. C'est indéniable.

Comment ne pas mettre en regard les ressources humaines mobilisées avec la diversité et la qualité des services rendus, le plus souvent en régie directe, par la collectivité ?

Si l'on raisonne à périmètre constant, les efforts de gestion de la masse salariale ont en réalité réduit les dépenses de personnel.

Comment ne pas rappeler que la Ville de Nice a été à l'initiative de la première métropole créée en France sur le fondement de la loi du 16 décembre 2010 et qu'elle est allée le plus loin dans la logique d'intégration ?

Sans la consolidation des services et sans l'application des conventions de mutualisation, le rythme d'augmentation des dépenses de personnel aurait été bien supérieur, à n'en pas douter.

Comment faire abstraction de l'évolution de l'environnement économique et social ?

Nice est une ville où le coût de la vie est élevé. Il en est tenu compte dans la politique de rémunération des agents municipaux, en temps normal. En période de crise, la préservation du pouvoir d'achat et la protection sociale sont devenues des enjeux majeurs pour le premier employeur local.

Je constate aussi, avec une certaine surprise, l'affirmation de la Chambre relative au niveau de rémunération des agents titulaires de la Ville de Nice. La remarque de la Chambre est tout particulièrement **infondée**, comme démontré en annexe et en totale contradiction avec d'autres observations.

En effet, en sus du déploiement d'un régime indemnitaire favorable, les bouleversements récents ont incité notre collectivité à initier et accélérer la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de protection sociale (la prévoyance) et d'encouragement aux mobilités douces, en complément d'un régime indemnitaire favorable, tout en renforçant les procédures de contrôle du respect du temps de travail.

La Chambre en atteste en reconnaissant que la commune a fait le choix de financer des prestations sociales, parfois plus favorablement et plus rapidement, que les obligations légales. Je l'assume et le revendique pleinement.

Enfin, je me réjouis que la Chambre n'ait décelé aucune illégalité dans les procédures mises en œuvre. Les rares irrégularités soulignées et qui relèvent de différence d'interprétations du droit entre la Chambre et l'administration ont été corrigées.

En définitive, je maintiens, à l'issue de la phase de contradictoire, que certaines observations de la Chambre sont matériellement infondées ou devraient largement être nuancées, comme la collectivité le détaillera en annexe. Je confirme que des mesures correctrices ont d'ores-et-déjà été engagées, parfois dès 2021, pour l'ensemble des dysfonctionnements reconnus et anomalies admises.

Je me félicite que bon nombre des arguments et éléments d'information complémentaires portés à la connaissance de la Chambre aient été retenus. Je regrette cependant que les mérites, la maîtrise et la régularité de la gestion globale des ressources humaines de la Ville de Nice, qui emploie près de 7 000 agents, n'aient pas été davantage soulignés.

En complément de la présente lettre, je vous adresse en annexe le détail des réponses que la Ville de Nice souhaite apporter à la Chambre régionale dans le cadre de ce rapport définitif.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in blue ink, reading "Christian Estrosi", with a long horizontal flourish extending to the right.

Christian ESTROSI
Président de la Métropole Nice Côte d'Azur
Président délégué de la Région
Provence-Alpes-Côte d'Azur



VILLE DE NICE

**Réponse au
Rapport d'observations définitives
de la Chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur**

notifié le 16 mai 2024

Cahier n°1
Gestion des Ressources Humaines

En complément du courrier de réponse adressé par le Maire de Nice, le présent mémoire apporte les réponses complémentaires de l'ordonnateur aux observations définitives notifiées le 16 mai 2024.

Les réponses sont organisées selon la présentation du rapport d'observations définitives, section par section.

SYNTHÈSE

La Chambre note que les dépenses de personnel de la commune de Nice ont augmenté de 7 % entre 2015 et 2022. Ce taux peut être considéré comme extrêmement faible compte tenu de l'impact de la crise sanitaire et dans un contexte pourtant marqué par de nombreux et divers chocs exogènes.

Cette augmentation, qui procède pour l'essentiel de l'application de mesures réglementaires et de la progression de carrière des agents publics, a été compensée par une très bonne maîtrise des dépenses de personnel. Entre 2015 et 2022, les mesures réglementaires exogènes totalisent plus de 24 M€ ; la masse salariale, elle, a augmenté seulement de 10,4 M€.

La Ville de Nice tient ainsi à souligner que les efforts de gestion opérés, associés à un haut niveau de contrôle interne pour les enjeux inhérents aux ressources humaines, permettent une maîtrise de la masse salariale, tout en offrant au personnel municipal des prestations sociales, permettant de répondre, au moins en partie, au contexte économique et social local et actuel (prise en charge d'une majeure partie des frais de transport collectif, mutuelle, garantie maintien de salaire, titres restaurant).

Quant aux « nombreuses erreurs de saisie et de paramétrage » qui produiraient « une information incomplète » et « un suivi insuffisant », si elles ont certes compliqué la transmission de données à la mission de contrôle, la Chambre concède elle-même dans le contenu de son rapport qu'elles n'ont pas eu « d'incidence sur le montant global de la dépense ». Elle constate « des améliorations », « des avancées » et « prend acte des démarches entreprises ». En figurant en synthèse, ces termes employés dans le corps du rapport auraient permis de nuancer le propos.

La commune fait sienne l'observation de la Chambre sur la nécessité de moins recourir à des contrats de vacataires et d'en réduire le volume. Elle indique qu'elle a engagé un projet de réforme structurelle de l'organisation des directions concernées afin d'initier une démarche vertueuse de réduction des vacations, dans une optique de réduction de la précarité de certains emplois ou de certaines missions.

Quant à l'invitation faite à la commune de renforcer ses contrôles sur les heures supplémentaires et les astreintes, il est regrettable que ne soient pas repris dans la synthèse le constat par la Chambre du « déploiement qui s'est accéléré à partir de 2022 », des efforts initiés en 2023 et, plus globalement, du respect par la commune de la « réglementation en matière de temps de travail ».

1. LA FIABILITE DES COMPTES RELATIVE A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

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

La chambre observe que les informations annexées aux documents budgétaires et financiers de la commune de Nice seraient incomplètement renseignées.

La Ville de Nice nuance cette appréciation et souligne que, comme le reconnaît la Chambre elle-même, d'importantes corrections et une amélioration de l'information des élus ont été engagées dès 2021.

Ainsi, la Ville rappelle que le tableau des emplois permanents voté par l'assemblée délibérante fait bien mention des emplois à temps complet et temps incomplet. De plus, dès qu'un poste créé à temps incomplet est transformé à temps complet ou inversement, la modification de la quotité horaire est toujours soumise au vote de l'assemblée délibérante.

Elle précise que dans le tableau des emplois permanents voté par l'assemblée délibérante, les collaborateurs de groupe d'élus sont bien identifiés comme des emplois non permanents.

Comme le souligne la Chambre, l'état des emplois au compte administratif 2021 corrige le décompte des emplois non permanents puisqu'il mentionne l'emploi de 45 apprentis et de 4 204 vacataires pour une masse salariale annuelle de 9,4 M€.

La Ville de Nice se satisfait de la reconnaissance par la Chambre de l'engagement de la commune à améliorer son dispositif d'information aux élus concernant les ressources humaines.

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.

La Ville de Nice prend acte que la Chambre a noté l'ensemble des corrections effectuées sur la procédure d'adoption par l'Assemblée délibérante du tableau des emplois permanents. Elle tient à confirmer que **chaque création et suppression, depuis 2021, est bien soumise au vote de l'assemblée délibérante : le tableau des emplois permanents de la Ville de Nice a été voté au Conseil municipal du 25 mars 2021 ; il a été mis à jour régulièrement depuis, par délibération lors des Conseils municipaux des 10 décembre 2021, 30 juin et 13 octobre 2022, 2 février, 14 juin et 7 novembre 2023.**

Une actualisation complète du tableau des emplois permanents sera soumise au vote de l'assemblée délibérante de juillet 2024.

Enfin, la Ville tient à préciser qu'aucun recrutement n'est jamais effectif avant la création du poste considéré.

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 Ville de Nice reconnaît que le contrôle exercé par la Chambre a permis de relever l'existence de problèmes sur les extractions de certaines données issues des fichiers de paye dématérialisés, ainsi que sur des éléments de contexte (affectation dans un service, et poste occupé), tout en précisant que ces dysfonctionnements sont essentiellement dus à des paramétrages techniques et en soulignant qu'ils n'ont eu aucune conséquence sur la régularité et le calcul des paies versées aux agents.

La Ville se félicite que la Chambre ait constaté une amélioration dans la paye des derniers mois de 2021, et qu'elle ait pris acte, comme la Ville le demandait, des démarches entreprises en 2022 et 2023 en vue de respecter, au plus tard à la fin de l'année 2024, la recommandation n°2 de la Chambre.

La Ville de Nice aurait cependant souhaité que la Chambre nuance son affirmation dans le titre ci-dessus, au regard du chemin parcouru depuis 2021 et de sa reconnaissance des actions entreprises par la Ville.

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 comptable public.

Comme la Ville de Nice a pu le préciser à la Chambre lors du contrôle, la recommandation n°2 a été mise en œuvre en grande partie, exception faite de deux points en cours de finalisation avec l'éditeur du progiciel concernant l'imputation budgétaire de chaque agent en tenant compte des budgets annexes et la fiabilisation de la répartition par nature des lignes de salaire.

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

Au vu des échanges et des éléments fournis durant le contrôle, la Chambre a pris note des avancées. La Ville de Nice, pleinement consciente de la nécessité d'améliorer la qualité des données du système d'information, a profité du changement de norme comptable au 1^{er} janvier 2024 (passage en M57) pour rectifier les imputations erronées de certaines rubriques de paie.

Elle confirme, comme constaté par la Chambre, que ces mauvais paramétrages n'ont pas eu d'incidence sur le montant global 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.

La Ville de Nice note avec satisfaction la prise en compte par la Chambre des avancées d'ores et déjà réalisées par la collectivité. Elle s'engage à faire aboutir cette démarche de fiabilisation au plus tard à la fin de l'année 2024.

2. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La Ville constate, à regret, que, s'agissant de la mutualisation, la Chambre n'ait pas tenu compte de toutes les explications destinées à constater la réalité des évolutions apportées en réponse au rapport d'observations provisoires. La Chambre maintient son analyse à partir de tableaux et de chiffres pourtant inexacts, en dépit des précisions apportées au cours du contradictoire.

Ainsi, le coût réel de la mutualisation pour la Ville, en matière de dépenses de personnel, est celui figurant à la dernière ligne du tableau corrigé ci-dessous.

Tableau n° 1 bis : dépenses de personnel au budget principal (2015 – 2022)
Corrections apportées par la Ville de Nice

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chiffres CRC issus du Rapport d'Observations Provisoires (ROP)	Dépenses de personnel (agents affectés à la commune)	nc	nc	229 308 006 €	226 932 124 €	230 739 770 €	229 850 194 €	230 361 451 €	233 380 517 €
	Remboursements à la métropole du personnel affectés au sein des services communs	nc	nc	51 321 741 €	55 035 138 €	55 592 498 €	56 071 041 €	56 385 309 €	57 646 550 €
	<i>c/6216 - Participation de la ville à la masse salariale élargie des services communs (NCA)</i>	48 354 504 €	47 079 021 €	51 137 255 €	54 744 380 €	55 349 896 €	55 812 108 €	56 193 276 €	nc
	<i>dont participation provisoire au titre des seules rémunérations chargées et régime indemnitaires</i>	47 120 616 €	46 748 937 €	49 662 780 €	53 155 319 €	53 704 836 €	53 886 976 €	54 513 995 €	nc
Chiffres CRC issus du Rapport d'Observations Définitives	Dépenses 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 €
	<i>Charges de personnel externe (c/621)</i>	48 354 504 €	47 336 021 €	51 321 741 €	55 035 138 €	55 592 498 €	56 071 041 €	56 385 309 €	57 646 550 €
Chiffres réels, déjà produits par la Ville en réponse au ROP	Coût réel VDN (sur la base des soldes définitifs de la gestion des services communs)	46 598 920 €	46 748 937 €	49 662 780 €	53 090 467 €	53 417 770 €	54 240 522 €	54 231 811 €	55 567 115 €

La Ville se félicite que, comme le relève la Chambre elle-même, la commune a contenu l'augmentation de la masse salariale à 7 % (+ 19 M€), selon un rythme annuel moyen de 1 %, alors même que sur la période 2015-2022, les augmentations « contraintes » de la masse salariale s'élèvent, pour les seuls agents municipaux (appelés « personnel interne » par la Chambre), à plus de 24 M€ (hausse du point d'indice, PPCR, refonte des grilles, indemnités inflation ou encore avancements d'échelons).

Si la Chambre semble regretter une absence de baisse, du fait des transferts de personnels vers la Métropole, **cette évolution apparait au contraire extrêmement faible et souligne la bonne maîtrise de sa masse salariale par la Ville, qui aurait évolué bien plus défavorablement en l'absence de mutualisation.**

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

2.1.1.2. Le fonctionnement du budget conventionnel

La Chambre note qu'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 $n-1$.

Plus précisément en année n , l'enveloppe conventionnelle est déterminée par le coût de l'ensemble des services communs précédemment créés, évalué sur la base des dépenses constatées l'année précédant leur mutualisation. Si des services sont créés, étendus ou supprimés dans l'année, leur coût, en valeur $n-1$, viendra majorer ou réduire les enveloppes conventionnelles de l'année n , au *prorata temporis* entre la date de signature de la convention et la fin de l'année.

Comme cela a été indiqué à la Chambre, un principe fondateur de la mutualisation a été de « figer le montant des enveloppes conventionnelles, à périmètre constant ». L'objectif était d'avoir une base de comparaison permettant de mesurer l'écart entre les dépenses réellement exécutées en année n , et celles constatées l'année précédant la mise en commun. Lorsque les dépenses réelles sont inférieures aux enveloppes, donc aux montants dépensés par les entités avant la mutualisation, cela signifie que le système permet de générer des économies.

Modifier le montant des enveloppes sur la base des dépenses réelles de l'année écoulée ferait perdre tout son sens à ce principe et ne permettrait plus d'apprécier les économies ou surcoûts de la mutualisation.

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.

Cette affirmation est erronée. En effet, comme cela avait été précisé lors des précédents échanges avec la Chambre, les modalités de répartition des masses salariales sont conformes aux dispositions conventionnelles, lesquelles ont évolué au fil des ans.

Figurer le dispositif aux mécanismes mis en place lors de l'instauration du système, alors qu'en 2010 seuls 7 services étaient érigés en services communs (affaires juridiques, marchés publics, ressources humaines, informatique, foncier, logistique, parc autos) pour un total de 655 agents mutualisés, n'aurait aucun sens.

Les trois conventions générales de gestion des services communs ont fixé des règles pour la prise en charge des dépenses, et notamment pour la masse salariale :

- En 2009, la prise en charge des dépenses par la Ville et la Métropole était uniquement calculée sur les dépenses constatées par les partenaires l'année précédant le passage en service commun. La masse salariale des agents transférés était ainsi financée intégralement par l'entité d'origine de l'agent ;

- En 2012, avec l'entrée du CCAS dans le dispositif, une nouvelle modalité de répartition des dépenses est intervenue dans le cadre de l'extension ou de la création d'un service commun existant ;
- Les dépenses relatives à la masse salariale des agents transférés, ou des postes créés, pouvaient être à la charge exclusive de l'une des entités, si le besoin lui était propre, ou partagées à hauteur de 50% pour la Ville et la Métropole, si le besoin concernait ces deux partenaires, ou encore réparties à hauteur de 45% pour la Ville et la Métropole et 10% pour le CCAS si le besoin concernait les trois entités.
- En 2015, tenant compte de l'évolution respective des entités, le système a de nouveau été adapté concernant les besoins nouveaux communs aux trois entités, en répartissant la charge des dépenses de personnel à hauteur de 47,5% pour la Ville et la Métropole et 5% pour le CCAS.
- Enfin, la convention 2016-2019 prévoyait, dans son article VIII-1 « *suivi de la convention de gestion des services communs* », que le comité de validation de la mutualisation pouvait être amené à valider, en cas d'extension du périmètre, des dépenses non prévues conventionnellement.

Les conventions successives prévoient donc bien plusieurs modalités de prises en charge des dépenses. Ces évolutions traduisent la volonté constante de la Métropole, de la Ville et du CCAS d'ajuster le processus de la mutualisation à la réalité du fonctionnement des administrations et de lui garder la souplesse nécessaire à son adaptabilité.

2.1.1.3. Conséquences des ajustements apportés au budget conventionnel

La Chambre observe que le budget conventionnel ne correspondrait donc ni la réalité des mouvements d'effectifs ni au coût réel de la masse salariale des services mutualisés.

La Ville de Nice tient à préciser que c'est un choix assumé par les partenaires à la convention : à chaque nouvelle constitution ou extension de service commun, l'augmentation du budget conventionnel correspond à la masse salariale *n-1* des agents transférés. Cette enveloppe budgétaire étant figée, à savoir non réévaluée en fonction des évolutions salariales réglementaires, elle ne correspond effectivement pas au coût réel de la masse salariale.

Quant aux deux situations exceptionnelles de l'année 2016, évoquées lors des échanges avec la Chambre, elles n'ont pas vocation à se reproduire. Les nouvelles conventions intègrent désormais un mécanisme de diminution des crédits conventionnels en cas de réduction de périmètre. Ces ajustements étaient déjà opérés depuis quelques années, dans le cadre des avenants, mais n'étaient pas formalisés dans la convention.

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

La Chambre s'interroge sur les gains de la mutualisation, mais limite son analyse aux seules dépenses liées à la rémunération des agents. Or, du fait même du dispositif mis en œuvre, à savoir des enveloppes aux montants figés, ce poste de dépenses ne peut en aucun cas générer d'économies à lui seul, dès lors que les dépenses de personnel augmentent mécaniquement chaque année (GVT, mesures catégorielles, évolutions réglementaires, etc.).

La Ville de Nice rappelle notamment que le coût d'un service mutualisé comprend effectivement la masse salariale des agents transférés, mais également les charges de personnel annexes (médecine du travail, formation, tickets restaurants, ...), ainsi que les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement, telles que les fournitures, la logistique, les systèmes d'information, le mobilier, la documentation, les assurances, etc.

Concernant spécifiquement la masse salariale, les gains réalisés escomptés devaient essentiellement se traduire par une absorption relative des hausses réglementaires et du GVT, mais surtout par d'autres économies non quantifiables, telles que le ralentissement des recrutements au sein des services mutualisés, grâce à une meilleure complémentarité, une polyvalence accrue et une hausse de la technicité globale des agents.

Dès la mise en œuvre du processus, la Ville et la Métropole avaient parfaitement conscience que les économies majeures ne seraient pas nécessairement réalisées sur la masse salariale, mais plutôt sur les autres dépenses (logistique et dépenses immobilières essentiellement), et ce fut effectivement le cas.

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

La Ville de Nice conteste l'irrégularité du dispositif des indemnités accessoires versées à des agents de la métropole qui exercent une activité secondaire à la commune de Nice et aux agents de la commune exerçant une activité secondaire à la Métropole. Cette divergence d'analyse avait déjà été clairement exprimée par le Président de la Métropole Nice Côte d'Azur à l'occasion du contrôle de l'EPCI en 2020, en réponse au rapport de la Chambre régionale des comptes.

Cette position commune de la Ville et de la Métropole est juridiquement fondée.

La Métropole avait fait valoir en son temps que les agents contractuels de droit public ainsi que les fonctionnaires territoriaux étaient autorisés à cumuler avec leur activité principale, une activité accessoire d'intérêt général auprès de l'autre personne publique et à percevoir à ce titre une indemnité, à la condition que les missions qui leur sont confiées à ce titre n'affectent pas l'exercice de leurs fonctions principales, ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service et ne mettent pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal (article 25 septies, IV de la loi n° 83-634, article 1 du décret n° 2007-658 et article 5 du décret n° 2017-105) et dès lors que la durée hebdomadaire de service n'excède pas les limites relatives à la durée réglementaire du travail.

Notons que si de nouveaux textes régissent désormais le cumul d'activités (articles 10 et suivants du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, entré en vigueur le 1er février 2020 ; article L. 123-7 du code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1er mars 2022), les principes généraux, tels qu'exposés ci-dessus, n'en ont pas été modifiés.

Plus encore, il est devenu clair que pour être autorisée, l'activité accessoire n'a pas à être limitée dans le temps, le Conseil d'Etat ayant expressément admis la possibilité d'autoriser l'exercice d'une activité accessoire pour une durée indéterminée (CE, 19 juillet 2023, req. n°464504).

Cette position commune de la Ville et de la Métropole est en cohérence avec la conception de la mutualisation partagée par les communes membres de l'EPCI : non pas une mutualisation globale et systématique de toutes les fonctions, à laquelle s'oppose la volonté commune de respecter strictement les principes fondateurs de libre administration des collectivités de plein exercice et de spécialité des établissements publics, mais la mutualisation sur des fonctions et missions déterminées de certains personnels qualifiés de l'une et de l'autre.

Cette position commune de la Ville et de la Métropole génère des économies d'échelle : le total mensuel des indemnités versées dans le cadre d'activités accessoires représentant à ce jour 19 000 euros, pour 31 agents concernés (Ville et Métropole confondues), alors que **la création d'emplois dédiés et les recrutements subséquents, tels qu'évoqués par la Chambre, notamment pour les emplois fonctionnels, se traduiraient *a minima* par un coût supplémentaire pour la Ville et la Métropole d'environ 240 000 euros mensuels.**

Cette position commune de la Métropole Nice Côte d'Azur et de la commune de Nice n'a pas été retenue par la Chambre, ni à l'occasion du contrôle de la Métropole en 2020, ni à l'occasion du présent contrôle de la commune de Nice.

Lors des échanges concernant le contrôle de la Ville de Nice, la Chambre régionale des comptes a évoqué 3 options alternatives à ce dispositif qu'elle conteste :

- Option 1 : la création d'emplois à temps non complet selon les nécessités de services ;
- Option 2 : la mise à disposition à temps partagé ;
- Option 3 : achever le dispositif de mutualisation par le transfert des agents concernés dans l'entité porteuse des services mutualisés.

Si la commune de Nice considère qu'aucune de ces options ne saurait répondre parfaitement aux besoins de nos collectivités, elle estime cependant que l'option n°1 évoquée par la Chambre présente la meilleure faisabilité.

En effet, l'option 2 n'est pas applicable aux emplois fonctionnels, qu'ils soient occupés par un agent contractuel ou par un agent titulaire détaché.

La mise à disposition n'est possible que pour les fonctionnaires et les agents contractuels en CDI.

Or, un agent recruté directement en qualité de contractuel sur un emploi fonctionnel, l'est nécessairement en contrat à durée déterminée (article L. 343-3 du code général de la fonction publique).

Quant au titulaire, il ne peut pas être à la fois en position administrative de détachement (sur l'emploi fonctionnel) et en situation de mise à disposition (d'une autre collectivité), ces deux situations étant incompatibles : la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir (article L. 512-6 du code général de la fonction publique) ; le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emplois, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce cadre d'emplois, emploi ou corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite (article L. 513-1 du code général de la fonction publique).

Ainsi, si l'agent est placé hors de son cadre d'emplois (détachement), il ne peut en même temps demeurer dans son cadre d'emplois (mise à disposition). Autrement dit, un agent ne peut être en position de détachement et être mis à disposition en même temps.

Quant à l'option 3, elle impliquerait, *a minima*, une refonte complète des accords de mutualisation au sein de l'EPCI.

La Ville s'attachera donc ici à présenter ses observations sur la seule option 1

Les observations de la Chambre, formulées lors de la phase de contrôle de la commune en 2023, sont les suivantes :

« En application des modifications apportées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique aux articles 104 et suivants de la loi du 26 janvier 1984, le décret n° 2020-132 du 17 février 2020 autorise désormais l'organe délibérant à créer des emplois, même fonctionnels, à temps non complet, eu égard aux nécessités de service.

Par conséquent, les agents fonctionnaires et les contractuels de la Métropole pourraient être recrutés sur ces emplois à temps non complet de la Ville (et inversement), dans le respect des dispositions relatives au cumul d'emplois publics.

Cette solution, juridiquement solide et facilement réversible, permettrait de résoudre une partie des difficultés rencontrées actuellement par la commune sans qu'il soit besoin d'aller plus avant dans l'intégration des services de la commune et de l'EPCI. Toutefois, en ce qu'elle n'est pas applicable aux fonctionnaires détachés sur des emplois fonctionnels (puisque'ils ne peuvent pas être doublement détachés), elle ne pourrait s'appliquer à la majorité des DGS, DGAS et DGST ».

On soulignera d'abord que le décret n° 2020-132 du 17 février 2020 visé par la Chambre a considérablement élargi la possibilité, pour les collectivités, de créer des emplois à temps non complet ; et que c'est donc seulement depuis son entrée en vigueur, le 20 février 2020, que les communes de plus de 5 000 habitants, comme celle de Nice, ont la possibilité de créer de tels emplois pour l'exercice de fonctions relevant de n'importe quel cadre d'emplois, y compris pour des emplois fonctionnels.

Il ne saurait donc être reproché à la Ville de Nice d'avoir dû recourir à un autre procédé, pour ses agents occupant des emplois fonctionnels de direction, sur la période concernée par le présent contrôle, durant laquelle ni la Ville ni la Métropole n'auraient pu légalement créer des emplois « cumulables » de DGA à temps non complet.

Cette option de la création d'emplois à temps non complet dans chacune des deux collectivités, avec possibilité de les cumuler dans les conditions prévues par le décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet, est donc aujourd'hui juridiquement envisageable et envisagée par la Ville, à la suite des échanges intervenus avec la Chambre régionale des comptes.

Au-delà, concernant l'observation de la Chambre selon laquelle cette option ne serait « *pas applicable aux fonctionnaires détachés sur des emplois fonctionnels* », dès lors que le détachement d'un fonctionnaire ne pourrait pas être mis en œuvre concomitamment dans deux entités distinctes, la Ville entend préciser que des analyses et échanges avec d'autres collectivités permettent d'avoir des doutes sur le caractère incontestable de ce principe d'interdiction du double détachement.

En effet, s'il ressort de l'article 12 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, aujourd'hui repris à l'article L. 511-1 du code général de la fonction publique, tel qu'interprété par la jurisprudence

(CE, 31 mai 1963, req. n° 55950, publié au Lebon), qu'un fonctionnaire ne peut être placé que dans une position statutaire à la fois (activité, détachement, disponibilité ou congé parental), **il ne ressort en revanche d'aucune disposition ni d'aucun principe qu'un fonctionnaire ne pourrait pas être placé en détachement « partagé » sur deux emplois relevant de deux collectivités distinctes.**

Ainsi, l'arrêt généralement cité par la doctrine administrative pour justifier la prétendue interdiction du double détachement (CE, 9 novembre 1990, req. n° 78012, publié au Lebon) porte en réalité sur un cas de « détachement sur détachement », qui revenait à prononcer une nomination pour ordre – le premier emploi de détachement n'étant en réalité pas occupé. A l'inverse, **le Conseil d'Etat a implicitement admis la légalité de la situation d'un fonctionnaire doublement détaché, sur un emploi fonctionnel à temps complet d'un côté et sur un autre emploi fonctionnel à temps non complet de l'autre** (CE, 4 avril 1997, *M. Adam*, req. n° 146747, Lebon T., éclairé par les conclusions du rapporteur public J.-H. Stahl, qui relève que l'interprétation retenue « *trouvera sans doute à s'appliquer aux secrétaires généraux de grandes communes qui assument en outre, comme cela arrive, des fonctions de direction d'importants syndicats intercommunaux. Elle a vocation à s'appliquer à tout autre fonctionnaire qui cumulerait deux emplois fonctionnels visés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984* »).

Quelle serait en effet la justification pour un fonctionnaire de ne pouvoir être en détachement partagé sur deux emplois distincts, alors qu'il peut parfaitement être en activité partagée sur deux emplois distincts relevant de deux collectivités distinctes (par exemple, lorsqu'un fonctionnaire communal occupe un emploi à temps complet dans sa commune et un emploi à temps non complet dans un EPCI, ou est partiellement mis à disposition d'un EPCI). Dans les deux cas, le fonctionnaire occupe bien une seule position (le détachement dans le premier cas, l'activité dans le second) mais à temps partagé sur deux emplois relevant de deux collectivités distinctes.

Il pourrait ainsi être envisagé que des fonctionnaires de la Ville de Nice, ou de la Métropole Nice Côte d'Azur, soient détachés à la fois sur un emploi fonctionnel de DGA de la Ville et sur l'emploi fonctionnel de DGA correspondant au sein de la Métropole, dans le respect des règles relatives au cumul d'emplois permanents (c'est-à-dire, notamment, à la condition que le temps de travail sur les deux emplois cumulés ne dépasse pas 115% d'un temps complet). Et cette solution permettrait d'ailleurs d'éviter que ces fonctionnaires soient contraints de passer par une mise en disponibilité pour pouvoir occuper ces emplois fonctionnels par la voie d'un recrutement direct sur contrat (article L. 343-1 du code général de la fonction publique).

Et pour ce qui concerne, justement, les agents contractuels, la possibilité de conclure deux contrats à temps non complet (un avec la commune et un avec la Métropole), que ce soit sur des emplois fonctionnels ou non, ne poserait aucune difficulté juridique particulière.

Il va de soi que cette organisation pourrait être retenue en considération du fait que l'évolution réglementaire intervenue en 2020 ne saurait, *a fortiori* et en tout état de cause, être défavorable à un agent titulaire de la fonction publique susceptible d'accéder statutairement aux emplois de direction générale des collectivités et établissements de la strate démographique en question. La Ville et la Métropole, associées dans cette réflexion avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale, examinent cette possibilité, qui pourrait, le cas échéant, être validée avec la Direction Générale des Collectivités Locales.

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

Les observations formulées par la Chambre sur la question des indemnités pour exercice d'activités accessoires d'intérêt général sont prises en compte par la Ville de Nice, bien que celle-ci ne partage pas l'avis de la Chambre sur leur caractère irrégulier.

La Ville envisage ainsi de mettre en œuvre l'option évoquée par la Chambre, tendant à créer des emplois à temps non complet côté Ville et côté Métropole, qui pourraient être cumulés dans les conditions prévues par la réglementation applicable, permettant ainsi de ne pas remettre en cause les effets bénéfiques, en termes de rationalisation et d'économie financière (jusqu'à 240 000 euros par mois), de l'organisation administrative mise en place par la Ville de Nice et la Métropole.

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**

La Ville de Nice constate que la Chambre a manifestement fait une analyse erronée des actes communiqués concernant cet agent.

Il apparaît tout d'abord nécessaire de rappeler à la Chambre que les emplois de cabinet ne constituent pas des emplois permanents au sens de la loi, dès lors le cumul dans la limite de 15% d'un temps complet est parfaitement possible au sein de deux entités différentes, l'emploi « principal » étant pourvu par voie de détachement, et le second par recrutement en qualité de non titulaire.

En l'espèce, l'agent concerné a occupé successivement les emplois de Directeur de Cabinet Adjoint et de Directeur de Cabinet au sein de la Ville de Nice et de la Métropole Nice Côte d'Azur. Pour autant, il n'a jamais fait l'objet d'un « double détachement ».

Affecté à titre principal sur un emploi de Cabinet - par voie de détachement - de la Ville de Nice ou de la Métropole Nice Côte d'Azur, lorsqu'il a été amené à exercer les mêmes fonctions au sein du Cabinet de la seconde entité, cela a toujours été réalisé par le biais d'un recrutement direct en qualité de « contractuel non permanent » au titre d'un cumul d'emplois. **Il n'y a donc jamais eu de double détachement concomitant.**

Les documents de recrutement communiqués à la Chambre attestent que ces cumuls ont été réalisés en qualité de « non titulaire », par référence au décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié, pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

La Ville précise au surplus que ces recrutements sont intervenus sur un des emplois de Cabinet vacants de la seconde entité, créé par délibération de l'assemblée délibérante et dans la limite de 15% d'un temps complet.

L'ensemble des actes d'engagement en qualité de non titulaire ont systématiquement été transmis aux services du contrôle de la légalité de la Préfecture.

Cette affirmation de la Chambre apparaît donc erronée, en droit comme en fait.

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

- *Un « double détachement » irrégulier durant 14 mois*

L'agent concerné n'a jamais fait l'objet d'un double détachement de la part de nos administrations vers le Conseil régional, qui a recruté l'intéressée par contrat au titre d'un cumul prévu par le droit. En effet, comme rappelé supra, les emplois de cabinet ne constituent pas des emplois permanents au sens de la loi. Dès lors, le cumul dans la limite de 15% d'un temps complet est parfaitement possible au sein de deux entités différentes, l'emploi « principal » étant pourvu par voie de détachement, et le second par recrutement en qualité de non titulaire (ou contractuel non permanent pour reprendre la terminologie de la Chambre).

En conséquence, et notwithstanding les dispositions de l'article L. 333-12 du code général de la fonction publique, l'agent détaché sur un emploi de Cabinet pouvait parfaitement être recruté en qualité de « contractuel non permanent » par une autre entité, dans le cadre d'un cumul d'emploi et dans la limite de 15% d'un temps complet.

Au surplus, il est rappelé que ce cumul d'emploi visait à accompagner l'arrivée d'un nouvel exécutif régional et n'aura duré que 14 mois (incluant une période de congés maternité de l'agent).

Il est tout à fait regrettable que la Chambre maintienne cette affirmation infondée d'un double détachement, notamment dans les titres du rapport définitif, en dépit des précisions étayées apportées par la collectivité dans la phase de contradictoire.

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

Il convient de rappeler d'abord que les emplois des collectivités sont créés par l'organe délibérant. En l'espèce, l'emploi vacant de DGA d'une commune de plus de 400 000 habitants existait dès 2008 (délibération du Conseil municipal du 28 avril 2008 portant actualisation du tableau des effectifs de la commune) et sur le même grade. L'annexe IV Etat du personnel de la délibération portant adoption du budget primitif de l'exercice 2019 ayant confirmé que parmi les « 8 emplois budgétaires de DGA à temps complet », « 2 n'étaient pas pourvus ».

Concernant le recrutement d'un DGA d'une commune de plus de 400 000 habitants, le recrutement d'un agent contractuel est prévu par la loi (ancien article 47 de la loi du 26 janvier 1984), sans que la délibération créant l'emploi ait besoin de l'indiquer, ni d'apporter les précisions mentionnées à l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. L'agent concerné remplissait les conditions légales pour accéder à cet emploi.

Signalons enfin qu'au-delà des prescriptions réglementaires, une déclaration de vacance de cet emploi de DGA avait été transmise par la Ville de Nice au Centre de gestion, le 7 février 2019.

Concernant l'absence de publication du poste vacant de DGA en septembre 2019 évoquée par

la Chambre, la Ville de Nice souligne, une nouvelle fois, que cette remarque apparaît infondée dès lors qu'elle a elle-même rappelé que la Ville n'était en aucun cas légalement tenue de procéder à une déclaration de vacance d'emploi (DVE) pour un poste de DGA relevant de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984.

Quant au choix de confier la nouvelle Direction générale adjointe « Proximité, sécurité, services à la population et réglementation » à un agent ayant œuvré sur ces sujets pendant de nombreuses années au sein du Cabinet du Maire et ayant participé à la réflexion sur l'évolution de ces missions, sans recourir au recrutement d'un nouveau DGA, c'était un choix adapté et cohérent, en sus d'être financièrement raisonné.

La nomination définitive de l'agent sur ses missions a été concomitante de la réorganisation générale des services intervenue en septembre 2020 à la suite du renouvellement du Conseil municipal du 28 juin 2020 et de l'élection de l'exécutif communal. Cette réorganisation, intervenue durant la crise sanitaire liée au Covid-19, n'a pas généré d'avenants aux contrats des membres de l'équipe de Direction générale déjà nommés sur emploi fonctionnel sur la base de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984.

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

Comme cela a été rappelé à la Chambre, c'est bien à la demande de l'autorité territoriale, dans le cadre d'une gestion unifiée des services, que cette organisation a été retenue, à l'identique des autres Directions générales adjointes.

La Ville de Nice assume donc son organisation unifiée avec la Métropole, autour de services mutualisés, et atteste avoir imposé à l'ensemble des agents occupant les emplois de DGS/DGST/DGSA, dès leur recrutement et ce depuis 2010, d'intervenir à titre accessoire pour la Métropole afin de superviser et piloter les Directions mutualisées « rattachées » à leur périmètre, de pouvoir intervenir pour le compte de la Métropole lors d'astreintes unifiées ou en cas de besoin.

La Ville confirme avoir sollicité la Métropole pour qu'une activité accessoire soit mise en place concomitamment avec le recrutement de ce DGA, notamment pour les questions d'astreinte unifiée. Il ne s'agissait en aucun cas d'un emploi permanent.

Comme le rappelle la Chambre, l'agent, constatant une interprétation juridique divergente entre l'administration et la Chambre, découverte à la lecture du rapport d'observations provisoires, a souhaité interrompre, sans que la Chambre en formule la demande, cette activité accessoire pour le compte de la Métropole, ce que cette dernière a accepté à compter du 1^{er} janvier 2024.

L'agent a, depuis lors, démissionné de la fonction publique territoriale. De ce fait, et au regard de la position de disponibilité, le déroulé de carrière dans la fonction publique s'est interrompu, et s'est désormais achevé, dès la nomination sur emploi fonctionnel, soit le 30 avril 2019.

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

S'agissant de la rémunération, en application de l'article 9 du décret du 30 décembre 1987 et de l'article 1-2 du décret du 15 février 1988, elle a été fixée en fonction de l'expérience

professionnelle et des compétences de l'intéressée, mais également et surtout des missions confiées (nombre de directions encadrées, domaines d'intervention couverts, etc.), l'ensemble des échelons du grade concerné étant disponible. Sa légalité n'est donc pas en cause. Celle-ci est cohérente au regard des rémunérations des autres cadres de même niveau dans la collectivité mais également au plan national sur des emplois équivalents ; et elle répond de surcroît aux exigences d'équité salariale hommes-femmes.

Fort de la grande expérience de l'agent, de l'extrême sensibilité des domaines confiés et de l'importance des responsabilités assumées, mais également de sa volonté de valoriser l'ensemble de ses DGA, tout en garantissant une équité salariale hommes-femmes, l'échelon choisi s'avère parfaitement cohérent au regard des missions confiées et par rapport aux autres DGA, dont on ne voit pas bien quelle raison aurait justifié qu'ils soient nettement mieux rémunérés, à fonctions et responsabilités pourtant équivalentes, voire moindres (la DGA confiée est l'une des plus exposées, avec des sujétions tout à fait spécifiques et considérables).

Confrontée à des vacances de postes non prévues, la Ville de Nice, comme elle peut être amenée à le faire dans ce type de situations, a confié plusieurs intérim à cet agent dans un souci d'efficacité, de cohérence et d'économies. Les intérim ont aujourd'hui pris fin et les missions ont bien été rationalisées.

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 Ville conteste les chiffres sur lesquels s'appuie la Chambre pour affirmer que le niveau du régime indemnitaire versé à Nice serait inférieur au montant moyen constaté dans la fonction publique territoriale et que cet écart se serait creusé jusqu'en 2021.

Ainsi, la Chambre affirme que le montant moyen du régime indemnitaire calculé par l'INSEE serait de 554 € en 2015. Or, ce montant extrait d'une publication de l'INSEE (Insee Première n°1667, page 2, tableau n°2), reflète le régime indemnitaire des seuls fonctionnaires dans l'ensemble des collectivités locales (régions, départements, intercommunalités, etc.). La Chambre estime ainsi pertinent de comparer le régime indemnitaire des fonctionnaires et des contractuels d'une commune avec celui des seuls fonctionnaires de l'ensemble de la fonction publique territoriale. Cela n'a pas de sens et biaise l'analyse.

La Ville réfute cette lecture de la Chambre en observant que la même publication mentionne un niveau de salaire dans les communes (1 796 €, page 3 tableau n°3) sensiblement moins élevé que dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (1 891 €). Dès lors, le montant moyen de régime indemnitaire s'élèverait à 526 €, ce qui placerait le régime indemnitaire moyen de la Ville de Nice (554 € en 2015) au-dessus de la moyenne nationale.

Par ailleurs, la Chambre affirme que la part du régime indemnitaire dans le salaire brut des titulaires s'élèverait à 23% à Nice contre 25% en moyenne dans la fonction publique territoriale.

La Chambre omet de mentionner que sur la période 2015-2021, ce taux varie d'année en année : de 23% en 2015, 2016 et 2017, il passe à 24% en 2017, puis 25% en 2019 et 2020 avant de redescendre à 24% en 2021 (Insee Première n°1667, page 2, tableau 2 ; n°1711, page 2, tableau 3 ; n°1766, page 2, tableau 3 ; n°1812, page 2, tableau 3 ; n°1869, page 2, tableau 3 ; n°1915, page 2, tableau 3 ; n°1956, page 2, tableau n°3).

Ainsi, la Chambre met en exergue l'écart le plus élevé avec la statistique (23/25%, soit 2%), alors qu'en réalité, cet écart varie entre 0% et 2% selon les années.

La Chambre affirme que le montant moyen de la rémunération calculés par l'INSEE serait de 1 943 € pour le traitement indiciaire et de 641 € pour les primes en 2020.

Or, ce montant, extrait de la même publication de l'INSEE citée plus haut (Insee Première n°1915, page 2, tableau n°3), reflète la rémunération des seuls fonctionnaires dans l'ensemble des collectivités locales (régions, départements, intercommunalités, etc.). La Chambre estime ainsi à nouveau pertinent de comparer la rémunération des fonctionnaires d'une commune avec celle de l'ensemble de la fonction publique territoriale.

Une nouvelle fois, la Ville réfute cette lecture en observant que la même publication mentionne un niveau de salaire dans les communes (1 909 €, page 3 tableau n°4) sensiblement moins élevé que dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (2 019 €). Dès lors, la rémunération moyenne s'élèverait à 1 837 € (traitement) et 606 € (primes), ce qui placerait le **niveau de rémunération moyen de la Ville de Nice** (1 943 € pour le traitement et 641 € pour les primes) **au-dessus de la moyenne nationale.**

En second lieu, la Chambre affirme, en omettant de citer les chiffres ou de donner le montant des écarts, que les montants moyens de rémunération à Nice sont inférieurs à la moyenne.

A contre-courant de cette affirmation, la Ville de Nice rappelle l'effort qu'elle a consenti lors de la généralisation du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP le 1^{er} juin 2021.

Le choix a été fait de mettre en place un régime indemnitaire très favorable aux agents, notamment par :

- la sanctuarisation des parts variables (20 à 25%) des anciennes primes dans la part fixe du nouveau régime indemnitaire (IFSE) ;
- une répartition entre la part fixe (IFSE) et la part variable (CIA) du régime indemnitaire privilégiant la première (95%) plutôt que la seconde (5%), alors que cette répartition est de 85% /15% dans la fonction publique d'Etat ;
- **la fixation d'un socle minimum de prime de 100 € par mois pour les agents de catégorie C, qui a entraîné une augmentation mécanique du régime indemnitaire pour 900 agents travaillant principalement dans les écoles.**

Une nouvelle délibération fin 2023 a conforté ce choix. Le dispositif a été complété par des mesures visant à une meilleure reconnaissance de la pénibilité de certaines conditions de travail (sujétions particulières), et par la mise en œuvre du Complément Indemnitaire Annuel versé aux agents dont la manière de servir et l'engagement ont été remarquables.

En conclusion, la Ville conteste l'affirmation de la Chambre selon laquelle les rémunérations moyennes des fonctionnaires à Nice seraient inférieures à la moyenne. **La Chambre se fonde sur des statistiques nationales à la fois générales (toutes les strates de collectivités de la fonction publique territoriale) et partielles (sans intégrer les agents publics contractuels dans l'analyse) qui ne sont pas interprétées avec toute la rigueur requise, d'une part, et d'autre part, sans comparaison chiffrée et clairement étayée.**

En outre, la Chambre fait silence sur les **choix opérés par la Ville lors de la généralisation du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP, extrêmement favorables aux agents.**

La Ville de Nice récuse donc cette remarque infondée de la Chambre, qui n'a par ailleurs fait l'objet d'aucun échange dédié au cours du contrôle, fragilisant ainsi une démonstration matériellement infondée.

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

Si la Ville de Nice concède un recours important à des vacataires pour des missions diverses, elle conteste l'irrégularité de certains dispositifs.

Compte tenu de l'organisation, de la structuration des besoins (un accroissement de personnel à certaines heures comme par exemple sur le temps méridien scolaire), sa politique événementielle particulièrement dense ou encore le choix de reprendre en régie un certain nombre de missions (telles que la restauration scolaire ou l'opéra qui fait notamment appel aux contrats d'intermittents), cette organisation, fondée sur des choix politiques et de gestion, peut difficilement être comparée à celles d'autres villes.

Les missions concernées ne correspondent pas à des besoins permanents - du fait de leur caractère ponctuel - ni à un surcroît d'activité ou à un besoin saisonnier - du fait de leur caractère spécifique et en partie imprévisible. Ainsi, les besoins et les tâches confiées peuvent évoluer d'une fois sur l'autre, même lorsque l'événement a vocation à se répéter dans le temps (Carnaval, festivals, saison artistique, ...), au gré de la programmation, de la fréquentation, des besoins exprimés par les usagers ou encore au regard des circonstances locales ou nationales, par exemple en termes de sécurité publique.

2.2.2.1.1. Rappel du cadre général

La Ville de Nice est très attentive au cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel en vigueur sur le recours aux vacataires.

Elle s'attache à respecter les 3 conditions cumulatives fixées par la jurisprudence (spécificité, discontinuité dans le temps et rémunération à l'acte).

Elle s'est d'ailleurs dotée d'une délibération encadrant le recours aux vacataires (délibération n°42.2 du 20 juin 2014). En effet, ceux-ci occupent des fonctions précises, déterminées par la délibération encadrant les taux et missions appliqués. Les tâches sont ponctuelles, rémunérées à l'acte (l'organisation arrêtée implique le recensement des actes de vacation qui sont regroupés mensuellement pour être rémunérés en fin de mois).

Les besoins ne correspondent pas à un besoin permanent ni régulier, comme en témoigne le recours à des contrats d'une durée n'excédant pas une année (entre 6 et 11 mois), avec un maximum de 40 heures par mois ou 400 heures par an.

En revanche, l'agent 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 sur plusieurs années.

Les vacataires ont vocation, soit à renforcer les effectifs permanents sur une période d'activité donnée mais non prévisible, au gré notamment de la programmation et de la fréquentation du service par les usagers (ouvreurs de l'opéra, restauration scolaire, animateurs en centres de loisirs), soit à réaliser des tâches plus spécifiques et ponctuelles comme les guides ou conférenciers.

Effectivement et en raison des spécificités des profils, comme le relève la Chambre et conformément à la jurisprudence, le recours à certains vacataires peut se répéter sur plusieurs années (CE, 15 février 2013, req. n°347062 : « *la circonstance que cet agent a été recruté plusieurs fois, au cours de différentes années, pour exécuter des actes déterminés n'a pas pour effet, à elle seule, de lui conférer la qualité d'agent contractuel* » ; mais aussi TA Montpellier, 11 mars 2016, req. n° 1400375 ; CAA Marseille, 27 novembre 2015, req. n° 14MA03968 ; CAA Bordeaux, deux arrêts du 26 novembre 2019, req. n° 17BX02797 et 17BX02790).

La Ville souhaite donc rappeler à la Chambre l'attention particulière apportée à la sécurisation des conditions de recours aux vacataires au sein de ses effectifs, notamment par le vote d'une délibération dédiée et un rappel de la jurisprudence.

La Ville de Nice note avec satisfaction la prise en compte par la Chambre que l'information liée au processus de recrutement est présentée à l'assemblée délibérante : **l'annexe budgétaire fait apparaître la masse salariale et le nombre de vacataires en équivalents temps plein.**

2.2.2.2. Un recours important aux vacataires

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

La Ville de Nice salue les remarques de la Chambre qui souligne la volonté de rendre plus performant le contrôle de la gestion des vacataires en ayant engagé une réorganisation centralisée sur la Direction des Ressources humaines et la Direction administrative et financière (anciennement DPACT) de la DGA Ressources (avec étude et arbitrage des besoins émis par les DGA, formalisation des demandes, contrôle des heures effectuées et alertes en cas d'approche du plafond, suivi des enveloppes budgétaires imputées aux DGA).

La Ville de Nice confirme avoir souhaité créer un pôle dédié à la gestion administrative des vacataires, allant de l'analyse des besoins au suivi des heures, en passant par les recherches de candidatures via des annonces et des jurys et la rédaction des actes.

Ce pôle veille au contrôle des états récapitulatifs des heures ou actes fournis par les DGA, ainsi qu'au respect du caractère limité dans le temps des services (soit 40 heures par mois ou 400 heures par an).

Comme le souligne la Chambre, le nombre de missions définies en qualité de vacataire a augmenté, comme en témoigne le comparatif des délibérations n°42.2 du 20 juin 2014 et n°3.9 du 29 janvier 2021, passant de 50 à 67 missions.

Ces missions ont, en effet, évolué avec les besoins de la collectivité, principalement à la suite des événements exceptionnels qu'a connus la Ville comme les attentats (avec un besoin accru en 2016 de recourir aux services de psychologues) ou le contexte sanitaire avec la création en 2021 d'un ensemble de missions ponctuelles liées au Covid (médecin, infirmier, aide-soignant, agent en charge d'une mission d'intérêt général, etc.).

Ces missions ont également évolué avec le périmètre de la collectivité, comme la reprise en régie du Carnaval en 2018 générant un besoin d'ouvriers, agents et techniciens polyvalents dans l'événementiel, ou la reprise en régie et l'évolution de la cuisine centrale, ayant requis en 2021 le recours aux services de diététiciens.

La Chambre précise que le nombre d'heures réalisées sous contrat de vacataire ne peut dépasser 40 heures par mois ou 400 heures par an. 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.

Pour certains contrats spécifiques, et de manière exceptionnelle, un avenant peut être établi afin d'augmenter la quotité d'heures à 600 heures par an. Ainsi, sur une moyenne de 3 396 contrats entre 2015 et 2021, moins de 20 contrats sont concernés par un avenant. Ce recours reste donc tout à fait marginal. Aucun contrat à ce jour n'est en cours avec ce volume d'heures.

Comme l'évoque la Chambre, la Ville de Nice est soucieuse de vérifier, auprès des directions, la réalité et la qualification des besoins en personnel afin de déterminer les procédures de recrutement les plus opportunes à mettre en œuvre. Ainsi, comme rappelé, à la nature des fonctions et la durée d'emploi pour déterminer si un besoin doit faire l'objet du recrutement d'un agent vacataire ou non, s'ajoutent bien évidemment la permanence du besoin et l'opportunité de faire appel à des compétences spécifiques et spécialisées extérieures.

De même qu'elle rappelle que l'assemblée délibérante approuve la liste exhaustive des fonctions de vacataires détaillant les missions confiées et les taux de rémunération appliqués, permettant une information complète de ses membres. Ainsi, toute modification ou réévaluation de taux ou d'ajout de fonction fait systématiquement l'objet d'une délibération devant le Conseil municipal. Aucun nouveau recrutement n'est donc mis en œuvre avant le vote de l'assemblée délibérante.

La Ville souhaite sensibiliser à nouveau la Chambre à **la spécificité de ses besoins** en termes de mission, de volume dans une unité de temps et de lieu, pouvant justifier le recours à des vacataires.

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

La Chambre souligne qu'entre 2015 et 2021, la Ville aurait employé pour accomplir des missions qu'elle aurait qualifiées de ponctuelles, un nombre important de vacataires selon les années.

La Chambre a calculé l'équivalent temps plein du nombre de contrats vacataires entre 2015 et 2021. **La Ville de Nice considère que ce mode de calcul est peu pertinent sur la population vacataire, compte tenu de la nature et diversité des missions exercées sur son périmètre.**

En effet, la Ville de Nice a recours à des vacations de manière simultanée sur différents sites. A titre d'exemple, il peut être fait mention du recours à deux « papys et mamies trafic » par entrée/sortie d'école, assurant la sécurité des enfants des 165 écoles du territoire. Ces mêmes écoles nécessitent, au même moment, l'intervention des agents des offices et des surveillants de cantines pour assurer le service de cantine.

Ainsi, la traduction des agents vacataires en poste équivalent temps plein ne semble pas pertinente, tant les missions confiées sont spécifiques. De nombreuses collectivités sont confrontées aux mêmes difficultés.

La remarque formulée sur les montants des rémunérations versées est une appréciation de la Chambre, qui ne remet pas en cause leur régularité, les fonctions et taux qui ont été approuvés

par délibération du Conseil municipal.

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

La Ville de Nice confirme sa volonté de sécuriser, contrôler et limiter le recours aux agents vacataires. Elle tient à rappeler une nouvelle fois qu'elle encadre strictement les cumuls d'activité de ses agents. Aucun recrutement n'est mis en œuvre sans étude préalable des règles de cumul.

Comme évoqué précédemment, les services en charge des ressources humaines poursuivent depuis plusieurs années leurs efforts pour développer un système de contrôle des heures : au niveau des directions s'agissant de la déclaration du service fait et la vérification de l'adéquation entre les heures effectuées, la réalité du besoin et l'exécution du budget ; des relevés d'heures détaillés, permettant de préciser davantage encore la nature des tâches confiées aux vacataires, sont mis en place.

En outre, elle souhaite rassurer la Chambre car **une sensibilisation des directions sur la nécessaire précision des éléments portés aux états récapitulatifs mensuels** a déjà été réalisée et se poursuivra sur les mois à venir avec un contrôle des documents fournis sur le fond et la forme. Le contrôle mensuel des heures réalisées, déjà effectué par un outil de suivi informatique, a été renforcé.

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

La Ville a engagé avec les principales directions ayant recours à cette typologie de contrats un projet de réorganisation structurelle afin de s'inscrire dans une démarche de réduction significative des contrats de vacataires, même s'il ne sera pas possible de les supprimer en totalité au regard des caractéristiques intrinsèques des actions municipales, des spécificités liées à sa politique événementielle, ou encore de facteurs exogènes (normes de sécurité applicables en fonction des circonstances locales ou nationales, subventions, fréquentation lors des événements culturels, etc.).

▪ **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*

Ces recrutements de personnels vacataires, conformes au droit, étaient justifiés par les motifs ci-après exposés.

Tout d'abord, l'emploi de vacataire est bien prévu et permis par le cadre légal et réglementaire en vigueur. L'article 1^{er} du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale donne une définition des vacataires de la fonction publique, pour les exclure de son champ d'application. Ainsi, les vacataires sont des agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés. La rémunération doit être attachée à l'acte accompli.

Ainsi que le permet le droit, l'embauche d'un vacataire offre une plus grande souplesse en termes d'exécution de la mission et de durée d'engagement. Il permet de pouvoir bénéficier de

compétences expertes dans un délai bref, de tenir compte de la nature évolutive du besoin et de l'avancée des projets.

En effet, un contrat avec un vacataire peut être conclu pour une période déterminée et ajusté en fonction des besoins spécifiques de la collectivité qui sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Enfin, les vacances peuvent être arrêtées sans formalisme particulier.

Il convient également de préciser que lors de la période 2015-2020 faisant l'objet du rapport, il n'était pas possible de recourir aux contrats de projet désormais prévus par les articles L.332-24 et suivants du code général de la fonction publique (ancien article 3, II de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984) et par les dispositions du décret n°2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique, qui a modifié le décret n°88-145 du 15 février 1988, fixant les modalités de ce nouveau type de contrat, qui aurait pu permettre de diminuer sensiblement les vacances portant sur des expertises.

En outre, dans certains cas, il peut être pertinent de faire appel à un vacataire qui possède une expertise personnelle spécifique dans un domaine particulier. Cela peut être particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit d'un besoin ponctuel et spécifique.

La Ville de Nice souhaite rappeler à ce titre les principes de libre administration des collectivités et de liberté contractuelle.

En effet, une collectivité territoriale est libre de recourir au procédé contractuel de son choix pour faire exécuter une tâche précise (emploi d'une personne physique par le biais d'un contrat de vacation ou recours aux prestations d'une société par le biais d'un marché public), sa seule obligation étant de respecter les conditions légales et réglementaires de l'un et l'autre de ces procédés.

Ainsi, si une personne physique est capable d'assurer la tâche qu'entend lui confier la commune (du fait de son expertise particulière dans un domaine précis) et si les critères du recours à un vacataire sont satisfaits, rien n'oblige une collectivité à recourir à la passation d'un marché public avec une entreprise pour exécuter la prestation demandée. Et la circonstance que le vacataire fasse partie ou dirige une société qui aurait pu candidater à ce marché public est sans incidence à cet égard.

Il convient également de rappeler à la Chambre que « *l'agent public lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public peut continuer à exercer son activité privée en tant que dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement* » (article L.123-4 du code général de la fonction publique, anciennement II de l'article 25 septies précité).

Ainsi, l'assertion de la Chambre dénonçant le recours à des vacances au lieu d'un recrutement de ces personnes par des contrats de droit commun afin qu'ils puissent échapper à l'interdiction de cumul de leur emploi au sein de la Ville avec leur activité privée lucrative (article L.123-1 du code général de la fonction publique, à l'époque article 25 septies, I de la loi du 13 juillet 1983) est erronée et dénuée de fondement juridique dès lors que les textes applicables précisent que les personnes concernées auraient pu, en tout état de cause, cumuler leur activité publique et leur activité privée pendant deux années.

La Ville de Nice confirme, en outre, que l'assemblée délibérante est informée des missions

confiées aux vacataires et des taux de rémunérations en vigueur puisque le tableau reprenant les missions et les taux horaires est soumis au vote de l'assemblée délibérante à chaque actualisation. De plus, l'annexe budgétaire présentée également au vote de l'assemblée délibérante précise désormais la masse salariale et les ETP des vacataires.

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.

La Ville de Nice confirme le respect de cette recommandation. Elle tient cependant à souligner que la référence aux règles de la commande publique ne s'applique pas dans ce contexte. Etant hors du champ de la commande publique, le principe de liberté contractuelle trouve à s'appliquer.

De plus, elle tient à préciser que les missions confiées pour les cas visés étaient liées à l'expertise spécifique des personnes physiques concernées, accomplissant un acte déterminé, que leur mission a été limitée dans le temps et que leur rémunération s'est effectuée à l'acte, sur la base de délibérations adoptées par le Conseil municipal.

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

La Ville de Nice a pu montrer durant le contrôle les missions accomplies par ces vacataires. Les documents produits durant le contrôle ont ainsi présenté les actions assumées par ces vacataires attestant de la matérialité du travail accompli.

La conduite d'une politique de proximité et la bonne tenue de la ville impliquent une forte réactivité et une écoute du citoyen auxquelles, dans l'intérêt général, ces agents ont participé. De plus, il apparaît pertinent pour la Ville d'avoir recours à l'expertise et à l'expérience en la matière d'anciens agents ou élus, pour des besoins précis.

La Ville de Nice a décliné, dès 2020, la recommandation adressée la même année par la Chambre régionale des comptes à la Métropole relative à l'exclusion des vacataires des missions qui pourraient être qualifiées de besoins permanents. Les modalités de conduite de l'action administrative en matière de proximité ont ainsi été revues par la collectivité.

3. LE RÉGIME INDEMNITAIRE ET LA POLITIQUE SOCIALE DE LA COMMUNE

La Ville conteste les références statistiques de la Chambre quand elle compare la part du régime indemnitaire global dans la rémunération totale des titulaires.

En effet, si la Chambre s'était référée à la statistique de l'INSEE la plus récente disponible (Insee Première n°1956, page 2, tableau n°3), et non à celle de l'année 2020 (Insee Première n°1915, page 2, tableau n°3) l'écart constaté aurait été d'1 point, non *de 2 à 3*.

Et encore, comme déjà relevé supra, la comparaison devrait être faite avec la rémunération des titulaires **des autres communes, non avec celle des titulaires des départements et des régions dont la structure de rémunération est bien différente.**

La Ville confirme et assume la hausse des dépenses de prestations sociales du fait de prestations nouvelles et de conditions d'attribution plus avantageuses.

3.1. Un déploiement tardif du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP)

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

La Ville rappelle que le décret généralisant le RIFSEEP dans la fonction publique territoriale n'a été publié au journal officiel que le 27 février 2020, c'est-à-dire près de six années après la parution du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 l'ayant institué.

La Chambre reconnaît implicitement cette tardiveté dans la publication des textes réglementaires d'application, se contentant de donner sa référence officielle dans la note de bas de page n°45.

Par conséquent, la Ville regrette que les titres des paragraphes 3.1 et 3.1.1 soient connotés négativement par l'emploi des expressions « *déploiement tardif* » et « *mise en œuvre très partielle* » alors que **la responsabilité en incombe largement à l'Etat.**

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

La Ville se félicite que la Chambre reconnaisse que « *conformément à la liberté donnée par la loi, l'assemblée délibérante a fixé un plafond de l'[Indemnité de Fonction, de Sujétion et d'Expertise] attribuable (...) bien au-dessus du plafond déterminé pour les corps homologues de l'Etat* ».

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

La Ville de Nice a profité du passage au référentiel M57, le 1^{er} janvier 2024, pour s'assurer de la correcte imputation des composantes des dépenses de personnel, telle que fixée par cette norme.

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

La Ville de Nice précise que ces dépenses résultent des choix opérés par l'ordonnateur et le Conseil municipal en faveur du personnel et notamment la valeur des titres restaurants, la participation au risque santé et au risque prévoyance dès 2014 (avant qu'il ne devienne obligatoire en 2022), aux frais de mutuelle et la souscription de contrats de prévoyance et de maintien de salaire

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

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

Comme le souligne la Chambre, la commune respecte la durée légale du temps de travail.

La Ville de Nice rappelle que, par délibération en date du 8 avril 2005, son Conseil municipal avait autorisé la signature de l'avenant n°2 à l'accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail fixant à 1 607 heures la durée annuelle du temps de travail effectif. Elle précise que si, des jours de congés supplémentaires ont pu, par le passé, être accordés chaque année, comme dans de très nombreuses autres communes, au titre des traditions locales ou à l'occasion des fêtes de fin d'année, cette pratique n'existe plus depuis la réception de l'instruction interministérielle relative à plusieurs dispositions de la loi n°2019-808 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le strict respect de la règle des 1 607 heures a été très clairement exprimé et formalisé lors du Comité technique paritaire du 28 février 2022.

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

La Chambre précise que 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.

La commune poursuit le déploiement de ce dispositif avec le déploiement de nouvelles bornes de pointage et de solutions alternatives tel que le pointage virtuel.

4.2. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

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

La Ville note avec satisfaction la reconnaissance de ses efforts afin de maîtriser les dépenses de personnel ; elle poursuit son action en ce sens.

4.2.2. Les conditions d'octroi des IHTS

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

La Ville regrette que subsiste dans le titre de ce paragraphe l'adjectif ambigu « *irrégulière* » (qui pourrait être lu comme « illégale ») alors que la Chambre n'a relevé que quelques erreurs vénielles, dénotant une irrégularité au sens d'un « manque de régularité ».

- **Les décomptes déclaratifs d'heures supplémentaires demeurent insuffisants pour**

contrôler l'effectivité de ces heures

La Chambre reconnaît la fiabilité des pièces produites par la Ville en justification du paiement des heures supplémentaires, notamment en cas de circonstances exceptionnelles mais observe l'absence, pour certains agents, d'un état liquidatif détaillé. La Ville confirme que cela n'a concerné que quelques cas individuels marginaux, réglés depuis, et n'**implique aucune irrégularité dans l'indemnisation des IHTS.**

- **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 Ville de Nice précise que les erreurs marginales relevées par la Chambre contreviennent à une règle interne qui va être supprimée par délibération pour ne laisser subsister qu'**un seul et unique seuil de 400 heures par an.**

Elle confirme qu'elle poursuit 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

La Ville déplore vivement que le titre du paragraphe 4.2.4 ne corresponde pas à son contenu. En effet, lors du contrôle, la Ville avait apporté les précisions attendues par la Chambre. Cette dernière en a tiré les conséquences dans son rapport d'observations définitives en supprimant plusieurs griefs injustifiés sur une prétendue mauvaise identification des indemnités d'intervention, ce dont la Ville se félicite.

En revanche, **la Ville juge regrettable que la Chambre n'en ait pas tiré les conséquences jusqu'au titre de son paragraphe.** La connotation négative qui est apportée est sans rapport avec la simple réserve exprimée par la Chambre sur l'imperfection – selon elle – du suivi des astreintes, conséquence du choix de gestion opéré par la Ville.

La Ville réaffirme que les indemnités d'intervention pendant une période d'astreinte constituent une dépense parfaitement identifiée.

Au sujet du cas individuel mis en exergue par la Chambre, la Ville précise que l'agent a quitté la collectivité.

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

S'agissant de l'agent titulaire du grade de technicien, la Ville de Nice ne peut que confirmer les éléments développés lors du contrôle : cet agent alors Brigadier-chef principal de police municipale titulaire, a été intégré directement sur sa demande en qualité de titulaire au grade d'adjoint technique principal de 1^{ère} classe, pour assurer les fonctions de chauffeur de voiture officielle, le 1^{er} avril 2017.

En effet, l'article 3 du décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du

cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux dispose que les adjoints techniques *« peuvent également assurer la conduite de véhicules, dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire approprié en état de validité... »*

Les conducteurs territoriaux de véhicules relèvent, après reclassement et intégrations successifs, du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux.

Les adjoint techniques territoriaux constituent un cadre d'emplois de catégorie C de la filière technique.

Les techniciens territoriaux constituent le cadre d'emplois de catégorie B de la filière technique.

L'article 7 du décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux fixe les conditions d'accès à ce cadre d'emplois au titre de la promotion interne.

Cet agent, en sa qualité d'adjoint technique principal de 1^{ère} classe, remplissant ces conditions, a bénéficié d'une promotion au grade de technicien le 1^{er} juillet 2018.

Ce grade de technicien est celui d'accès à la catégorie B de la filière technique.

La carrière des fonctionnaires se déroule suivant plusieurs étapes régies par le statut de la fonction publique territoriale. Ce déroulement de carrière passe à la fois par les avancements d'échelon, de grade, l'obtention d'un concours et la promotion interne.

La promotion interne de cet agent au grade de technicien s'inscrit dans cette évolution de carrière qui constitue un des fondements du statut de la fonction publique.

En ce qui concerne les deux autres agents autorisés à porter une arme et détenteurs de la carte professionnelle d'agent de protection physique des personnes, il convient de noter que leurs missions répondent à un véritable besoin pour les élus locaux et la protection des maires en particulier.

En effet, on peut recenser depuis au moins 2015, divers types d'atteintes à l'encontre de l'autorité territoriale et plus particulièrement des menaces de mort avec apologie du terrorisme.

Dans un contexte plus général, au niveau national, il y a eu, à la date arrêtée du 12 novembre 2023, 2 387 atteintes faites aux élus, soit une augmentation de 15% sur un an.

Rappelons en outre, que la Ville de Nice a été endeuillée à deux reprises par des attentats : les 14 juillet 2016 et 29 octobre 2020.

La réalité de la menace, et par conséquent du besoin de protection, est ainsi démontrée. On peut noter, d'ailleurs, que ce thème est régulièrement abordé au niveau national (ouverture du congrès des maires le 20 novembre 2023 ; proposition de loi en vue de renforcer la sécurité des élus locaux et la protection des maires).

Or, comme le rappelle la Chambre, aucun cadre d'emplois actuel ne correspond spécifiquement à ce type de missions de protection.

Il est logique que compte-tenu des besoins et menaces précités et de la non mise à disposition

d'officiers de sécurité par le ministère de l'Intérieur, il n'y ait eu d'autre choix que la prise en charge par le budget de la collectivité du coût de ces missions de protection de l'autorité territoriale.

L'assemblée délibérante a ouvert les postes budgétaires, ces postes relevant des cadres d'emplois des techniciens et des rédacteurs territoriaux, prévus dans les délibérations relatives aux effectifs. Il est à noter que, dans ces délibérations, les fonctions ne sont jamais mentionnées au regard de cadres d'emplois listés.

4.2.5.2. Irrégularités constatées concernant le temps de travail de ces agents

La Ville de Nice tient à rappeler les éléments de contexte développés ci-dessus. Leurs missions répondent à un véritable besoin inhérent à la fois à la prégnance des menaces et à l'amplitude de l'emploi du temps de l'autorité territoriale. La réalité de la menace et par conséquent du besoin de protection est ainsi démontrée, entraînant par conséquent la prise en charge de ces missions de protection de l'autorité territoriale.

La Ville de Nice prend note de l'observation conclusive de la Chambre.

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

S'agissant de l'abondement de certains compte épargne temps (CET) supérieur à 14 jours, il est une conséquence directe et ponctuelle de la crise sanitaire : il s'agit d'une mesure dérogatoire instaurée par note du 19 mars 2021 signée par la Directrice du Pôle RH à tous les agents de la Ville de Nice et de la Métropole suite aux périodes de confinement pendant la crise sanitaire qui n'ont pas permis aux agents de poser leurs congés ; elle a concerné 163 agents.

S'agissant de la seconde anomalie, les indemnisations de CET, comme le relève la Chambre elle-même, la collectivité s'est placée dans une optique de régularisation de l'indemnisation des CET qui n'aurait pas dû être versée. Effectivement, au regard des règles en vigueur, le rappel de l'indu s'est appliqué aux 3 agents pour lesquels le délai de prescription n'était pas atteint.

4.4. L'absentéisme

La Ville partage le constat de la Chambre, qui note une augmentation de l'absentéisme qui va dans le sens de la tendance moyenne observée dans la FPT.

Elle souhaite appeler l'attention de la Chambre sur la spécificité de la période contrôlée, qui est dans le prolongement immédiat de la crise sanitaire : le retour sur le lieu de travail pour certains agents, comme pour ceux d'autres collectivités et des salariés du secteur privé, n'est pas toujours allé de soi. Des dispositions ont d'ores et déjà été prises afin de mettre un terme aux comportements abusifs : renforcement du contrôle des temps de travail, contrôle médical, suivi strict des arrêts maladie, notamment.

Il est également à noter que sont prévues en 2024 la refonte du règlement général du temps de travail, une nouvelle approche de la présence au travail, de la lutte contre l'absentéisme et, à titre complémentaire, de la régulation et du suivi du télétravail.