

➤ **Problèmes identifiés**

Sur les 18 dossiers individuels analysés sept ne présentent aucune précision relative au motif du remplacement et au nom de l'agent remplacé. À titre d'exemple :

- un agent a été recruté entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 avril 2017, soit 7 ans sans discontinuité, par 17 arrêtés motivés par le remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou agent contractuel, sans autre précision. Les fiches de demande de remplacement à l'appui de ces arrêtés, dans lesquelles tous les motifs de remplacement sont cochés, ne mentionnent ni le nom, ni la fonction ni la direction de rattachement de la personne à remplacer ;
- un autre agent a été recruté entre le 1^{er} juillet 2011 et le 30 novembre 2016, soit 5 ans sans discontinuité, pour remplacer un agent temporairement absent. À l'exception d'une fiche de suivi en 2015 précisant le nom de l'agent à remplacer, toutes les autres fiches sont soit vierges soit, comme pour le cas précédent, entièrement cochées.

Interrogée sur ce point, la commune a indiqué qu'il s'agissait, dans la plupart des cas, d'un volant de remplaçants essentiellement affectés dans les écoles, qui avaient vocation à remplacer plusieurs agents sur plusieurs sites différents, en fonction des besoins de la collectivité. Outre le fait que cette pratique ne respecte pas l'esprit de la loi de 1984, elle va également à l'encontre de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012 visant à la titularisation d'agents contractuels ayant exercé au moins quatre ans d'équivalent temps plein ou à la transformation de CDD en CDI.

Pour réduire ces risques, la commune a indiqué à la chambre avoir lancé une procédure de passation d'un marché pour le développement d'un outil informatisé de gestion des plannings à la rentrée 2018 ayant pour objectif d'améliorer la connaissance des besoins de remplacement et de calibrer des pools d'agents titulaires et polyvalents, affectés aux remplacements dans les équipes. Cette démarche semble aller dans le bon sens pour réduire les situations précaires.

Comme pour les recrutements saisonniers et temporaires, certains dossiers analysés alternent situations de remplacement et situations de recrutement pour accroissement d'activité si bien qu'il n'est pas possible de connaître le motif exact du recrutement et donc de contrôler les règles applicables à chaque type de recrutement.

En ne mentionnant pas, sur les contrats ou arrêtés de recrutement et/ou de renouvellement, les articles fondant les recrutements comme l'impose pourtant l'article 3 du décret du 15 février 1988, en alternant les motifs entre remplacement, besoin occasionnel, accroissement saisonnier et accroissement temporaire, la commune :

- a mis en place des pratiques de recrutement interdisant tout contrôle de la réglementation et de son respect notamment concernant les durées maximales autorisées pour les recrutements au titre de l'article 3 ;
- a recruté des personnes sur des périodes allant jusqu'à plusieurs années sous couvert d'accroissement d'activité pour pourvoir, en réalité, des emplois permanents, contournant ainsi la réglementation ;
- a utilisé les textes de manière très souple pour recourir à des remplaçants « volants » créant ainsi des situations précaires.

Enfin, cette utilisation anarchique des motifs de recrutement tend à montrer une insuffisante connaissance de ses besoins par la commune et des lacunes au niveau des procédures de recrutement, notamment en termes de sécurisation juridique de ces procédures. Dès lors, il conviendra très rapidement, pour les contrats existants et ceux à venir, de régulariser les modalités de recrutement des agents contractuels, non seulement en visant les articles adéquats de la loi du 26 janvier 1984. La chambre rappelle que cette précision était obligatoire avant même les modifications apportées au décret n° 88-145 du 15 février 1988 par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015. La commune devra également veiller au respect des dispositions de la loi du 26 janvier 1984, notamment en ce qui concerne les durées maximales autorisées afin d'éviter tout risque, existant aujourd'hui, de requalification de certains contrats en CDI.

Recommandation n° 3 : Encadrer plus rigoureusement le dispositif de recrutement pour les emplois temporaires, saisonniers et les remplacements et notamment en : 1) visant systématiquement l'article de la loi de 84 concerné ; 2) indiquant le motif exact du recrutement ; 3) spécifiant, pour les remplacements, les fonctions et noms de l'agent à remplacer.

La commune a indiqué à la chambre faire sienne cette recommandation et s'engage à poursuivre les démarches déjà engagées et susmentionnées relatives à la sécurisation juridique de ces types de contrats.

6.1.2.3 Les collaborateurs de cabinet : une réglementation respectée mais des contours flous pour certains postes

Entre 2011 et 2015, le nombre de collaborateurs de cabinet a été compris entre un et six au cours d'une même année, sans jamais dépasser le nombre de quatre à un instant T, respectant ainsi les plafonds définis par la réglementation. De même, les rémunérations versées respectent le plafond des 90 % prévu par l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Cependant, et bien que la chambre le lui ait demandé, la ville n'a pas pu produire la délibération relative à la création d'emplois de collaborateurs et à l'ouverture des crédits correspondant.

Par ailleurs, le positionnement de certains agents est contestable et devra être modifié. C'est le cas notamment :

- du directeur de la communication de la ville en 2015 et 2016 qui était également collaborateur de cabinet. Cette situation est équivoque dans la mesure où un collaborateur de cabinet ne peut exercer des fonctions de direction normalement pourvues par un emploi permanent. Cet agent a quitté ses fonctions de directeur de la communication début 2017. À l'avenir, le recrutement du directeur de la communication ne saurait se faire selon les mêmes modalités liant emploi de collaborateur et de directeur ;
- de deux chargés de mission recrutés comme contractuels au grade d'attaché en qualité de chargés de mission auprès du cabinet du maire respectivement à compter du 1^{er} novembre 2013 et du 1^{er} novembre 2015. La nature de leurs missions est précisément décrite dans les deux contrats d'engagement or, au regard des missions habituellement confiées aux collaborateurs de cabinet, celles définies dans ces contrats d'engagement s'apparentent à des fonctions de collaborateurs de cabinet. Par ailleurs, les entretiens de recrutement ont été menés, dans les deux cas, par le directeur de cabinet et, dans les différents documents, ces deux agents sont rattachés hiérarchiquement au directeur de cabinet. Dès lors, elles pourraient être considérées comme collaborateurs de cabinet, avec pour conséquence un dépassement des seuils du nombre de collaborateurs (six au lieu de quatre pour une commune de la taille de Saint-Denis).

Recommandation n° 4 : Séparer les fonctions de directeur de la communication des fonctions de collaborateur de cabinet.

Recommandation n° 5 : Mettre un terme à ces deux situations irrégulières.

6.2 Le temps de travail

6.2.1 La durée annuelle du temps de travail

6.2.1.1 Rappel de la réglementation relative au temps de travail

Les règles encadrant le temps de travail dans la fonction publique territoriale sont fixées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001 modifié en 2004 : le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 607 heures²⁶ auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires.

Par ailleurs, en vertu des articles 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 57 1° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, tout fonctionnaire territorial en position d'activité a droit à un congé annuel rémunéré, d'une durée égale à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre²⁷. Cette durée est appréciée en nombre de jours ouvrés, soit 5 jours par semaine, et le nombre de jours de congés est calculé au prorata du temps travaillé. Ainsi, un fonctionnaire à temps complet travaillant 5 jours par semaine a droit à un congé de 25 jours par an. Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de 5, 6 ou 7 jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à 8 jours.

6.2.1.2 Le temps de travail au sein de la commune de Saint-Denis : une durée inférieure à la durée légale

6.2.1.2.1. Le régime des congés annuels et des RTT : un régime irrégulier en l'absence de délibération

Par délibération du 1^{er} mars 2001, la commune de Saint-Denis a adopté un régime de temps de travail fixé à 35 heures hebdomadaires sur 5 jours par semaine avec 28 jours de congés annuels (pour un temps complet).

Par ailleurs, les agents ont la possibilité d'opter pour un temps de travail hebdomadaire de 37h30 avec octroi d'un cumul « temps libre » à prendre en heures (à raison de 2h30 par semaine ou 5 heures par quinzaine) ou en jours (à raison d'un jour minimum et de 5 jours consécutifs maximum) avec un maximum de 16 jours pour un agent à temps complet n'ayant pas plus de 20 jours d'absence dans l'année.

Ainsi, en application de ce dispositif, un agent soumis aux 35 heures hebdomadaires et bénéficiant de 28 jours de congés annuels se voit accorder 3 jours de plus que la quotité prévue par la réglementation. Un agent à 37h30 dispose, quant à lui, de 44 jours de congés (28 + 16) soit 4 jours de plus que le nombre prévu par la réglementation.

²⁶ Aux 1 600 h initialement prévues par le décret du 12 juillet 2001, ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005, par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité (modifiant le dispositif de mise en œuvre de celle-ci dans la fonction publique territoriale).

²⁷ Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

De surcroît, si les jours de RTT sont proratisés en fonction des absences, ils ne le sont pas à due proportion. En effet, pour 204 jours travaillés par an avec le régime des 37h30, chaque tranche de 13 jours d'absence devrait supprimer une journée de RTT. La réglementation, pour sa part, prévoit un jour en moins par tranche de 15 jours d'absence (pour une durée effective de 1 607 heures et donc de 213 jours travaillés). Or, à Saint-Denis, les tranches d'absence sont comptabilisées par 20 jours si bien qu'une personne absente pendant 80 jours aura tout de même droit à 13 jours de RTT alors qu'un strict calcul au prorata lui permettrait d'obtenir seulement 10 jours de RTT.

Enfin, la délibération du 1^{er} mars 2001 ne prévoit pas le nombre de jours de congés assortis à chacune des durées de travail hebdomadaires proposées. De surcroît, aucune délibération relative à la situation antérieure à la loi du 3 janvier 2001 n'a été fournie durant l'instruction et aucune délibération prévoyant expressément le maintien d'un régime plus favorable n'a été adoptée. Ainsi, le régime du temps de travail au sein de la commune de Saint-Denis instaure non seulement une durée inférieure à la durée légale mais il est également irrégulier en l'absence de délibération.

6.2.1.2.2. Les jours fériés et jours supplémentaires

En sus des congés annuels et RTT (pour les agents ayant opté pour un régime à 37h30), la municipalité, en tenant compte des fêtes légales, accorde au personnel communal des jours de congé supplémentaires. Ainsi, le nombre total de jours fériés et de congés supplémentaires est fixé à 13 pour les hommes et 14 pour les femmes. Autrement dit, la ville accorde, comme cela est communément admis, les jours fériés (8 en moyenne par an) auxquels s'ajoutent les jours supplémentaires afin que le total arrive à 13 jours pour les hommes et 14 pour les femmes (pour la journée de la femme). Cette mesure n'a fait l'objet d'aucune délibération mais est reconduite chaque année par le bureau municipal. Dès lors, le décompte des jours de congés, d'ARTT, supplémentaires et fériés génère un temps réel travaillé de 1 530 ou 1 540 heures par an (en fonction du régime hebdomadaire choisi) soit respectivement 77 et 67 heures de moins que la durée légale de 1 607 heures.

Par simplification, le nombre de jours fériés et supplémentaires retenu est celui de 13. Cependant, il est de 14 pour les femmes. Or, les femmes représentant 70 % des agents de la commune, la durée annuelle moyenne est donc, en réalité, encore en deçà des 1 530 et 1 540 heures calculées.

Le maintien d'une durée du travail inférieure à la référence légale n'est pas, en soi, irrégulier dès lors qu'il a été approuvé par l'assemblée délibérante. Cependant, à Saint Denis, les jours de congés annuels et de RTT ne sont pas mentionnés dans la délibération en date du 1^{er} mars 2001. De surcroît, les jours supplémentaires, au-delà des jours fériés admis à hauteur de huit par an, n'ont fait l'objet d'aucune délibération.

Enfin, la journée de congés supplémentaire octroyée aux femmes est irrégulière car elle repose sur une différence de traitement fondée sur le sexe créant ainsi une discrimination interdite par la loi.

Rappel à la loi n° 2 : supprimer la journée supplémentaire octroyée aux agents féminins.

6.2.1.2.3. Le coût de cette durée de travail inférieure à la durée légale pour la commune

En 2015, la masse salariale de la commune de Saint-Denis était de 103 858 702 € pour 2 953 ETP (emplois permanents et non permanents). Aussi, la durée annuelle du temps de travail de ces 2 953 agents étant inférieure de 72 heures, en moyenne²⁸, à la durée légale, les heures rémunérées indument peuvent être évaluées à 212 616 (2 953 x 72).

Par ailleurs, le coût annuel moyen d'un ETP pour la même année est de 35 170 € (103 858 702 / 2 953) et de 23 € de l'heure (103 858 702 / 2 953 / 1 535²⁹). Ainsi, la commune rémunère 212 616 heures non travaillées pour un montant total de 4 890 168 €. Ce montant représente 4,7 % de la masse salariale mais également 132 ETP (212 616 / 1 607).

Ce calcul est certes un peu théorique car il ne tient pas compte des agents à temps non complet, de la différence de coût horaire entre un agent de catégorie A, B ou C ou de la part des agents travaillant sous le régime des 35 heures ou celui des 37h30 (seule une moyenne des deux régimes a été faite pour ce calcul). Il permet toutefois de disposer d'une évaluation du coût, pour la commune, du non-respect de la durée légale du travail.

La commune chiffre, quant à elle, ce surcôt à 3,7 M€. Cependant, elle ne prend en compte dans son calcul que les emplois permanents en 2014 (soit 2 318 effectifs) alors que la chambre se base sur les ETP permanents et non permanents en 2015.

6.2.1.2.4. Les autres avantages réduisant la durée du travail

a) Les jours de fractionnement

L'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit dans son dernier alinéa : « *Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ».

À Saint-Denis, les congés pris entre le 1^{er} novembre et le 30 avril donnent lieu à :

- deux jours de congés supplémentaires pour six jours restant au 31 octobre,
- un jour de congé supplémentaire pour trois à cinq jours restant au 31 octobre.

Ces modalités sont plus avantageuses que celles prévues dans le décret de 1985 et participent à la réduction du temps de travail. Le plan d'action sur le temps de travail (*cf. infra*) prévoit toutefois un retour au mode de calcul réglementaire.

b) Les jours liés à la retraite

Un congé de trois jours par année de service à la ville ou dans la fonction publique territoriale est alloué au moment du départ en retraite sans excéder 90 jours consécutifs. Ces congés peuvent être cumulés avec les congés annuels, les journées supplémentaires et RTT de l'année en cours.

En 2015, la commune enregistre 34 départs à la retraite qui ont généré l'octroi de 1 799 jours de congés retraite, ce qui correspond à 8 ETP (à 35 heures travaillant 220 jours par an). Or, le coût moyen annuel d'un ETP étant de 35 170 €, le coût de cette mesure pour la commune, en 2015, a été de 281 360 €.

²⁸ Moyenne entre 77 heures et 67 heures en fonction du temps hebdomadaire de travail choisi.

²⁹ Moyenne entre 1 530 et 1 540 heures en fonction du régime choisi (37h30 ou 35 heures).

c) Les jours liés aux « médailles »

La médaille du travail peut être attribuée sur demande de l'agent par décision du préfet. L'année d'attribution de la médaille, les agents décorés ont droit à 10 jours de congés supplémentaires consécutifs, non fractionnables. Les années suivantes, un congé de 5 jours ouvrés par an est également accordé à l'agent.

Entre 2010 et 2016, 556 agents ont obtenus cette médaille ce qui signifie, qu'en 7 ans, 5 560 jours de congés ont été attribués au titre de l'année d'obtention. En sus, les titulaires ont également droit à 5 jours les années suivantes, soit un total de 7 750 jours entre 2011 et 2016 :

Ce nombre de jours correspond à 60 ETP (à 35 heures travaillant 220 jours par an). Sur la base du coût moyen annuel d'un ETP (35 170 €), le coût de cette mesure pour la commune, depuis 2010, a été de 2 111 200 €. Même s'il n'est pas avéré que tous les bénéficiaires potentiels aient utilisé les jours qui leur étaient offerts, la mesure demeure extrêmement onéreuse et génère des dérives d'année en année qui ne peuvent cesser qu'au départ de l'agent de la commune.

6.2.2 Les heures supplémentaires

6.2.2.1 Rappel de la réglementation

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002³⁰ précise que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires de catégorie C et B est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret susmentionné ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

6.2.2.2 L'absence de contrôle automatisé à Saint-Denis

Contrairement à ce que prévoit l'article 2 du décret du 14 janvier 2002, la ville n'a pas mis en place de système de contrôle automatisé des heures supplémentaires. Cette lacune concerne le contrôle des congés et celui des heures supplémentaires. Aussi, à ce jour, chaque direction ou service a, de fait, créé son outil de suivi des plannings.

³⁰ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Ce décret a depuis été modifié par les décrets n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 et n° 2008-199 du 27 février 2008.

La commune explique cette absence de contrôle automatisé par plusieurs éléments :

- « Le nombre important d'établissements municipaux (près de 70 écoles, 4 CMS, 12 antennes jeunesse, antennes de service social, équipements sportifs...) ;
- Des cycles de travail hebdomadaires ou annualisés différents ;
- La mise en place récente du SIRH (2010), qui s'est concentrée sur les éléments carrières, paie, et depuis peu formation ».

Ces arguments paraissent difficilement recevables dans la mesure où de nombreuses communes présentent les mêmes caractéristiques sans que celles-ci n'aient été un obstacle insurmontable à la mise en place d'un système automatisé. Par ailleurs, s'agissant de la mise en place « récente », en 2010, du SIRH, sept années plus tard, l'outil devrait être suffisamment maîtrisé par les agents pour envisager la mise en place d'un système de contrôle automatisé.

Cependant, selon la commune, la mise en place de ce système figure parmi les objectifs de la DRH (aucune échéance n'étant pour autant fixée).

Il est donc nécessaire que la commune mette en place un système de contrôle automatisé et ce d'autant plus, qu'à ce jour, le suivi du temps de travail est assuré au niveau de chaque direction sans centralisation des informations à la direction des ressources humaines (cf. *infra*).

Rappel à la loi n° 3 : Mettre en place un système de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires réalisées.

6.2.2.3 Les délibérations relatives aux heures supplémentaires

Le régime des heures supplémentaires à Saint-Denis s'appuie sur une délibération prise le 17 décembre 2009. Elle définit les modalités de mise en œuvre des heures supplémentaires de manière très laconique en indiquant seulement (article 1 de la délibération) qu'« à compter du 1^{er} janvier 2010, les agents titulaires, stagiaires ou non titulaires de catégorie C et de catégorie B sans limitation d'indice peuvent bénéficier, quelles que soient les fonctions exercées, du versement des IHTS dans la limite fixée par le décret du 14 janvier 2002 ». Cette délibération organise donc les heures supplémentaires dans un cadre très large puisque tous les agents de catégorie B ou C, quel que soient leurs fonctions, peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires.

6.2.2.4 Les heures supplémentaires réalisées en 2015 : des cas de dépassements des 25 heures mensuelles

6.2.2.4.1. Les heures supplémentaires rémunérées

En 2015, 18 835 heures supplémentaires ont été rémunérées. Elles concernaient 385 agents soit une moyenne annuelle de 49 heures par agent pour un coût total de 398 948 €.

Certaines situations individuelles appellent quelques remarques. En raison des jours de congés attribués au sein de la commune de Saint-Denis (28 + 13 soit 41 jours minimum pour un agent travaillant 35 heures), le nombre de mois travaillés pour un agent prenant normalement ses congés est de 10 dans l'année. Aussi, à raison de 25 heures supplémentaires maximum mensuelles, un agent ne peut, théoriquement, effectuer plus de 250 heures par an sauf à envisager qu'il ne prenne pas l'intégralité des congés auxquels il a droit. Or, la liste fournie par la ville a permis d'identifier quatre agents ayant effectué entre 259 et 312 heures supplémentaires en 2015 : 2 policiers municipaux, 1 chauffeur et 1 agent d'entretien.

6.2.2.4.2. Les heures supplémentaires compensées

La pratique diffère substantiellement d'une direction à l'autre, certaines directions faisant peu (la direction de l'enfance comptabilise 65,5 heures en 2015) ou pas d'heures supplémentaires (direction support : RH, finances, etc.). À l'inverse, les agents des autres directions réalisent des heures supplémentaires dans des proportions plus importantes.

Tableau n° 3 : Heures supplémentaires compensées par direction

direction	heures supplémentaires 2015
centre technique municipal	1 506,50
accueil	3 506,32
solidarité développement social	136,50
vie des quartiers	181,00
cabinet	11,00
restauration	29,50
enfance	65,50
architecture	59,00
petite enfance	2 046,56
sport	1 452,50
santé	651,50
culture	565,25
total	10 211,13

Source : CRC IDF à partir du tableau des heures supplémentaires compensées par direction transmis par la commune

Les heures supplémentaires effectuées par les agents de la direction de la vie scolaire n'ont pas été fournies. La ville s'en explique ainsi : « Cette direction est en pleine réorganisation. La vérification du solde des heures supplémentaires réalisées et prises par les agents durant les années 2015 et 2016 est actuellement en cours mais n'est pas sécurisée du fait d'un manque d'historique des absences et d'une absence d'outil informatique adapté ». Pour compléter, la ville indique toutefois que la direction a lancé un chantier de formalisation de diverses procédures, dont celle concernant les heures supplémentaires avec un suivi hebdomadaire rendu obligatoire, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Dès lors, les heures supplémentaires compensées sont en réalité plus importantes que les 10 211 heures mentionnées sans que ni la ville ni la chambre ne soient en mesure d'estimer leur nombre exact.

6.2.2.4.3. Un cas de dépassement du plafond de 25 heures

Un adjoint technique territorial a effectué, en 2015, d'après les données transmises par la commune, 260,5 heures supplémentaires rémunérées et 159 heures supplémentaires compensées, soit un total annuel de 419,5 heures. Partant du principe que cet agent bénéficie de 2 mois de congés annuels (28 + 13 jours) il aurait effectué 42 heures supplémentaires par mois sur 10 mois, dépassant ainsi très largement le plafond réglementaire de 25 heures.

Par ailleurs, la durée maximale de travail, fixée à 44 heures par semaine en moyenne sur 12 semaines, est vraisemblablement dépassée également, les heures supplémentaires effectuées s'élevant à 9,5 par semaine (dans l'hypothèse où cet agent travaille 35 heures par semaine et prend ses congés, soit 44 semaines travaillées par an).

Recommandation n° 6 : Veiller à l'avenir, par un suivi plus rigoureux des heures supplémentaires effectuées, à éviter les dépassements du quota des 25 heures.

6.2.2.4.4. L'entorse au principe de compensation

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur et qu'à défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée.

Or, dans les faits, l'analyse des heures supplémentaires effectuées démontre la prépondérance de la rémunération des heures supplémentaires. En effet, en 2015, 18 835 heures ont été rémunérées contre 10 211 compensées, soit 35 % d'heures supplémentaires compensées contre 65 % rémunérées. Ainsi, La commune devrait s'attacher à rééquilibrer les heures supplémentaires rémunérées et celles compensées afin de respecter au mieux les dispositions et l'esprit du décret du 14 janvier 2002.

6.2.3 L'absentéisme

6.2.3.1 L'évolution de l'absentéisme

Entre 2011 et 2015, le nombre de journées d'absence a fortement augmenté, aussi bien pour les contractuels que pour les fonctionnaires, passant de 60 802 jours à 105 539 jours (soit une hausse de 73,5 %³¹). Cette augmentation est d'autant plus remarquable qu'elle concerne les absences considérées comme compressibles, notamment les accidents du travail (+ 51 %), les maladies ordinaires (+ 31 %) et les maladies professionnelles (+ 153 %). Les absences des contractuels diminuent légèrement par rapport à 2011 mais sont en hausse constante depuis 2012. Celles des fonctionnaires, en revanche, enregistrent une hausse constante et substantielle (+ 84 %).

En ajoutant aux motifs « classiques » (maladies, accidents...) les formations, congés maternité et paternité, les grèves ou les congés bonifiés comme le fait le bilan social de la commune, le nombre de journées d'absence pour 2015 est de 120 420, soit un taux d'absentéisme de 13,8 %, supérieur au taux mentionné dans le bilan social du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne (8 % pour les communes).

6.2.3.2 Les principales causes de l'absentéisme compressible

Concernant les maladies ordinaires et les absences longues durées, la ville explique, en partie, les taux élevés par la structure démographique des agents les plus concernés : essentiellement des femmes de 45 à 60 ans, catégories C travaillant sur des postes à pénibilité importante (restauration, entretien, petite enfance, etc.). Ces activités étant exercées en régions cette situation explique, selon la ville, un absentéisme plus élevé que la moyenne nationale.

La hausse des accidents du travail s'explique, quant à elle, par la prise en compte des risques psycho-sociaux comme motif d'accident du travail qui a généré une forte augmentation de l'absentéisme associé à ce motif.

³¹ L'augmentation est moindre si on intègre les absences du CCAS qui ne sont pas incluses dans les données 2011 alors qu'elles le sont en 2015. Une fois, le biais corrigé, la hausse est de 64 %.

Enfin, les maladies professionnelles sont en forte hausse. La ville a identifié que le recrutement d'un médecin de prévention au début de l'année 2014, après cinq ans de vacance du poste, a permis une reprise en main de certains dossiers médicaux et a conduit à identifier des pathologies qui n'avaient pas été diagnostiquées par manque de prise en charge. Ces agents qui précédemment s'arrêtaient en maladie ordinaire ont alors constitué des dossiers de demande de reconnaissance de maladie professionnelle. Cette hausse notable pourrait être le signe d'une détérioration des conditions de travail.

6.2.3.3 Le coût de l'absentéisme

Le coût de l'absentéisme pour la commune, en 2015 pour 68 938 journées d'absence³² s'élève à 11 M€ dont 6,2 M€ au titre des maladies ordinaires et 3,4 M€ au titre des accidents du travail imputable au service³³. Ce montant représente 10,5 % de la masse salariale en 2015 ou l'équivalent de 313 ETP travaillant 35 heures par semaine.

6.2.4 Les autorisations spéciales d'absence

Prévues par l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux pour réunions syndicales ou des instances paritaires, ou encore à l'occasion de certains événements familiaux ou de la vie courante. Dans ce dernier cas de figure, il appartient aux collectivités locales de définir leur propre régime d'autorisations d'absence. Pour les agents de la commune de Saint-Denis, les jours accordés dans ce cadre sont plus nombreux que ce que prévoient les circulaires ministérielles existantes et les « règles coutumières des administrations ». En effet, les absences accordées sont plus longues et étendues à des degrés plus éloignés de parenté³⁴. Ce dispositif sensiblement plus généreux contribue encore à diminuer la durée annuelle du travail.

6.2.5 L'absence de suivi centralisé du temps de travail

À ce jour, le suivi du temps de travail est effectué par les 22 directions de la commune. Ainsi, les congés posés, les heures supplémentaires compensées, l'alimentation des CET³⁵, les droits à congés pour médailles ou retraites ainsi que les autorisations d'absence font l'objet d'états papier individuels élaborés par les directions qui conservent ces données en leur sein privant ainsi la direction générale d'une vision exhaustive et complète des temps de travail consolidés, c'est-à-dire recensant toutes les catégories de congés. La direction des ressources humaines n'a pas de remontées d'informations concernant ces données, les outils informatiques de suivi permettant une centralisation n'existant pas. Aussi, seules les heures supplémentaires rémunérées font l'objet d'une remontée d'information à la direction des ressources humaines.

La ville a indiqué qu'un marché était, fin 2017, en cours de passation pour la mise en place d'un logiciel de gestion des temps et des activités, qui devrait faciliter la gestion et le suivi des temps d'activité par les services et permettre une optimisation des plannings, ainsi qu'un meilleur suivi des heures supplémentaires.

³² Absences dites compressibles : MO, maladie professionnelle, accident du travail et de trajet et absence injustifiées.

³³ Estimation effectuée à partir du montant des charges de personnel du compte de gestion 2015 et du nombre d'agents en ETP pour le même exercice. Le coût moyen annuel d'un agent s'élève ainsi à 35 170 €. Dès lors, pour un agent travaillant 35 heures hebdomadaires (donc 220 jours par an), la journée de travail présente un coût moyen de 160 € (multipliés par 2 396 ETP emploi permanent = 15,9 M€).

³⁴ Par exemple : huit jours ouvrés pour le mariage d'un agent (contre cinq habituellement), trois jours pour le mariage d'ascendants ou frères et sœurs (contre un jour habituellement) et un jour pour le mariage des beaux-frères/belles sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces et petits-enfants, là où les règles coutumières n'octroient aucun jour.

³⁵ Si la direction générale connaît les titulaires d'un CET, elle n'est pas capable de connaître le nombre de jours qui sont actuellement épargnés par les agents de la commune. Ce manque de connaissance explique sans doute en partie l'absence de provisions pour CET (cf. *supra* partie fiabilité des comptes).

6.2.6 Les actions mises en place et les mesures envisagées

Le suivi de l'absentéisme et la mise en place d'actions pour le réduire constituent un enjeu majeur pour la ville qui, consciente du poids de ce problème, a confié au Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne une étude sur ce phénomène et plus généralement sur le temps de travail. Suite à la remise de cette étude en juin 2016, la ville a défini cinq axes stratégiques³⁶ afin de diminuer l'absentéisme (cf. annexe). Huit indicateurs ont été définis, qui seront, en 2017, déclinés par l'ensemble des directions, de manière à produire pour chacune une cartographie de l'absence et étudier les causes particulières qui y sont associées. Les indicateurs établis présentent cependant une lacune ; ils ne sont pas accompagnés d'objectifs cible, étape pourtant nécessaire afin de vérifier l'efficacité des actions correctrices à mettre en place.

Consciente des problèmes liés à un temps de travail nettement inférieur à la durée légale, la commune a engagé, en 2016, un travail de fond sur l'absentéisme, les congés et le temps de travail avec un double objectif : maîtriser l'évolution de sa masse salariale et se rapprocher de la réglementation. L'année 2016 a été consacrée à l'élaboration d'un plan d'action et aux discussions avec les organisations syndicales. Les mesures retenues doivent être présentées aux différentes instances en 2017 (bureau municipal et comités) avant une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018. Parmi les propositions avancées concernant le temps de travail, la commune souhaite :

- supprimer les 3 jours de congés supplémentaires pour revenir de 28 à 25 jours,
- octroyer 2 jours de fractionnement conformément à la réglementation,
- diminuer de 2 jours les jours fériés,
- diminuer à 60 jours au lieu de 90 actuellement le congé retraite,
- supprimer les 5 jours médailles les années suivants l'obtention,
- supprimer 6 jours de RTT pour les agents à 37h30.

Malgré ces mesures, et dans l'hypothèse où elles seraient effectivement mises en œuvre (ce qui n'est pas certain), le temps de travail et le régime des congés de la ville resteraient plus favorables que ceux prévus par les textes.

De surcroît, la mise en place effective de cette réforme, pourtant hautement nécessaire, ne se fera sans doute pas sans difficulté. Dès le 7 décembre 2016, les agents titulaires et non titulaires de la commune ont effectué une première journée de grève à l'appel des syndicats suite à la présentation du projet. Dans ces conditions, le maire nouvellement nommé, a déclaré avoir pris acte du fait qu'il y avait un blocage sur le sujet et décidé de retirer la question du temps de travail du projet.

Malgré les tensions que susciteront ces réformes, la ville ne peut en faire l'économie et la chambre ne peut que recommander non seulement d'appliquer les mesures envisagées mais d'aller au-delà afin de se conformer à la réglementation et de respecter la durée annuelle légale de travail.

Rappel à la loi n° 4 : Se conformer aux dispositions législatives relatives au temps de travail : 1/ en appliquant une durée annuelle égale aux 1 607 heures légales, 2/ en se conformant à la réglementation pour l'attribution des jours de fractionnement et 3/ en supprimant les jours retraite et les jours médaille qui sont irréguliers.

³⁶ Validés le 18 octobre 2016.

6.3 Le régime indemnitaire

6.3.1 L'absence de délibération cadre générant un manque de lisibilité

À Saint-Denis, le régime indemnitaire résulte de plusieurs délibérations, parfois très anciennes, sans délibération cadre. Durant l'instruction 15 délibérations prises entre 1985 et 2014 ont été produites. Il ressort de l'analyse de ces documents que :

- les modalités de calcul des indemnités y sont très peu développées. À titre d'exemple, quand l'attribution s'effectue dans la limite d'un pourcentage maximum, les pourcentages ne sont pas mentionnés dans la délibération. De même, quand le versement est modulé par des contraintes particulières liées aux emplois et fonctions, celles-ci ne sont pas énumérées ;
- toutes ces délibérations suppriment également des primes anciennes ce qui rend complexe le suivi de l'évolution des différentes primes ;
- enfin, quand des tableaux sont annexés pour préciser les taux ou les montants, ils n'ont pas été actualisés pour tenir compte des éventuelles revalorisations (évolution des barèmes prévues par la réglementation) ni même du passage du franc à l'euro.

Aussi, même si la collectivité n'était pas tenue d'établir un texte consolidé, il est regrettable qu'elle n'ait pas pris une délibération cadre refondant et consolidant les précédentes. En effet, chaque nouvelle délibération change, ajoute ou supprime des éléments aux précédentes délibérations, en proposant une vision partielle, au contenu difficilement lisible et au niveau de précision, notamment quant aux modalités de calcul des différentes primes, largement perfectible. De même, l'absence d'annexes systématiques reprenant les régimes de référence ainsi que les taux applicables rend le contrôle incertain voire impossible.

Dès lors, il semble désormais indispensable de consolider l'ensemble du régime indemnitaire dans une délibération cadre qui reprendrait l'intégralité des primes.

Par ailleurs, les annexes devraient également être jointes systématiquement et mises à jour pour celles qui existent. De surcroit, certaines primes sont mentionnées dans des délibérations plus générales mais les délibérations d'origine n'ont pas été retrouvées (exemple : prime informatique). Cette délibération cadre pourrait se faire à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP (*cf. infra*).

Recommandation n° 7 : Prendre une délibération cadre relative au régime indemnitaire intégrant les nouveaux dispositifs RIFSEEP et PPCR.

La ville a indiqué, en réponse, qu'elle mettra en place cette recommandation lors du chantier indemnitaire qu'elle compte mener en 2018.

6.3.2 Les différentes primes à Saint-Denis : une PFR jamais mise en place et un RIFSEEP toujours en projet

Force est de constater qu'au-delà du manque de lisibilité du régime indemnitaire, ce dernier est également caduque puisqu'il n'a pas intégré les différentes évolutions législatives et réglementaires. En effet, Saint-Denis n'a pas mis en place pour les agents de catégorie A la prime de fonction et de résultats (PFR) instituée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, justifiant cette décision par le fait que certains cadres d'emplois ne pouvaient pas en bénéficier.

De même, la ville n'a pas encore mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) alors même que ce dispositif s'applique quasiment à tous les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Elle a cependant indiqué, durant l'instruction, vouloir mener à bien ce projet en 2017, de même qu'elle devra finaliser la mise en place de l'accord « parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR). En effet, à ce jour, la commune a pris la mesure suivante : la mise en paie en décembre 2016 de l'abattement prime-point de la catégorie A de la filière médico-sociale et de l'ensemble des catégories B, rétroactif au 1^{er} janvier 2016. Les reclassements devraient être mis en œuvre pour les différentes catégories à partir de 2017.

Aussi, à ce stade, le régime indemnitaire applicable à Saint-Denis, est essentiellement lié au grade et non aux fonctions, exception faite de quelques cadres d'emplois. La mise en place du RIFSEEP devrait donc modifier substantiellement le régime actuel.

En revanche, il convient de souligner qu'en dehors de l'évolution de la valeur du point d'indice ou de l'évolution des barèmes prévus par la réglementation (taux moyen brut ou provenant d'arrêtés ministériels publiés), les taux appliqués par la commune sont restés inchangés depuis 2007.

6.3.3 Une prime annuelle en partie irrégulière

6.3.3.1 Fondement de la prime

Deux délibérations en date du 20 décembre 1984 attribuent un complément de rémunération aux agents titulaires et stagiaires d'une part et, d'autre part, aux agents non titulaires, à compter du 1^{er} janvier 1985. Ces deux primes relèveraient de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui dispose que pour être maintenus les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 (date de publication de la loi). La jurisprudence financière considère qu'une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents.

La première délibération fait référence à un complément de rémunération versé depuis plusieurs années par le comité des œuvres sociales aux agents titulaires et stagiaires de la ville. Son montant équivaut au montant mensuel du SMIC au 1^{er} septembre de l'année en cours et les conditions d'attribution de cette prime prévoient un versement en deux fractions. Si les pièces fournies par la ville durant l'instruction attestent du versement de cette prime par le comité des œuvres sociales dès 1974, la délibération fondant cette prime n'a pas été retrouvée. Aussi, en l'absence de délibération, le caractère régulier de cette prime n'apparaît pas établi.

La deuxième délibération concerne les agents non titulaires. Or, il peut être déduit de sa rédaction que ces agents ne bénéficiaient pas, avant la loi du 26 janvier 1984, de cet avantage. Il est en effet indiqué que : « *il y a lieu, dans un souci d'égalité, d'attribuer aux agents non titulaires, un complément de rémunération collectivement acquis, d'une valeur égale à celui attribué au personnel titulaire et stagiaire de la ville de Saint-Denis...* ». L'article 1^{er} dispose ensuite que : « *les agents non titulaires de la ville de Saint-Denis percevront chaque année, à compter du 1^{er} janvier 1985, un complément de rémunération collectivement acquis...* ». La ville n'a pas été en mesure de produire une délibération attestant de l'établissement de cette prime antérieurement à 1984.

En conséquence, la délibération du 24 décembre 1984 crée, de fait et postérieurement au terme fixé par la loi, une nouvelle prime au profit des personnels non titulaires. Cette prime est privée de fondement juridique et, de ce fait, irrégulière.

Cependant, la commune s'engage, dans le cadre du chantier de refonte indemnitaire et d'instauration du RIFSEEP, à mener une réflexion sur le devenir de cette prime irrégulière.

6.3.3.2 Le coût de cette prime et son montant contestable

Avec 2 427 agents sur emplois permanents (titulaires et non titulaires) et un montant par agent de 1 530,90 €, le coût de cette prime pour la commune en 2015 est de 3,7 M€ soit 3,6 % de la masse salariale.

Enfin, entre 2010 et 2015, le montant de la prime est passé de 1 393,44 € à 1 530,90 €, ce qui ne correspond pas au montant du SMIC brut des années considérées (1 343,77 € et 1 457,52 €), pourtant fixé comme référence par les délibérations de 1984. Ce dépassement a généré un surcoût pour la commune de 178 093 € en 2015.

Rappel à la loi n° 5 : Mettre fin au versement de la prime annuelle, irrégulière faute de délibération antérieure au 27 janvier 1984.

6.4 Les avantages en nature

6.4.1 Les logements de fonction

6.4.1.1 Rappel de la réglementation

Dans la fonction publique territoriale, les conditions d'attribution d'un logement de fonction sont régies par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée³⁷, qui prévoit que :

- seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité pourront bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service ;
- les fonctions qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire doivent comporter un service d'astreinte et une redevance d'occupation est due, par les bénéficiaires, représentant 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local ;
- la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée ;
- les surfaces sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.

Dans tous les cas, une délibération doit être prise par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination. Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux concessions de logement postérieures au 11 mai 2012. Les agents bénéficiaires de concessions avant cette date en conservent le bénéfice conformément aux anciennes dispositions, les collectivités étant tenues de modifier leur régime en vigueur par délibération au plus tard le 1^{er} septembre 2015³⁸.

6.4.1.2 Les logements attribués par la commune

42 logements sont attribués pour nécessité absolue de service et 7 sous convention d'occupation précaire avec astreinte.

³⁷ Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a modifié les conditions d'octroi de logements de fonction dans les administrations de l'État et, en application du principe de parité, les dispositions de ce décret sont également applicables aux agents des collectivités territoriales.

³⁸ Décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013

6.4.1.2.1. La suppression de la gratuité des charges accessoires

À ce jour, la commune n'a, non seulement pris aucune délibération afin de régulariser la situation des logements concédés avant 2012, mais elle n'a pas, non plus, appliqué la nouvelle réglementation pour les 10 concessions attribuées postérieurement au décret de 2012. Cependant un projet de rapport sur ce sujet sera présenté au conseil municipal fin 2017 et la ville s'engage à régulariser ces situations.

Rappel à la loi n° 7 : Prendre une délibération et modifier les arrêtés individuels de concession afin de tenir compte de la suppression de la gratuité des charges accessoires.

6.4.1.2.2. Le respect des dispositions du décret du 9 mai 2012

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 prévoit que seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité pourront bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service.

Or, si pour la plupart les agents logés par nécessité absolue de service répondent à ces critères³⁹, deux « chauffeurs d'astreinte » en bénéficient également, l'un depuis 2003 et le second depuis 2005, sans que leurs fonctions ne paraissent le justifier. La commune s'engage à mettre fin à ces deux situations irrégulières.

Rappel à la loi n° 8 : Mettre fin à ces deux concessions pour nécessité absolue de service qui ne répondent pas aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Par ailleurs, l'avantage en nature constitué par les logements attribués par nécessité de service n'apparaît pas sur les fiches de paye.

6.4.2 Les véhicules de service et de fonction de la collectivité

6.4.2.1 Rappel de la réglementation

L'utilisation d'un véhicule relève deux cas de figure distincts :

- les véhicules de service, dont les agents ont l'usage uniquement pour faire face aux nécessités du service, excluant donc un usage privatif.
- les véhicules de fonction, pouvant être utilisés pour les besoins du service mais également à titre privé. La mise à disposition d'un véhicule de fonction doit être justifiée par des nécessités de service, et la liste des bénéficiaires potentiels est limitée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 à certains emplois fonctionnels des collectivités. Pour les communes et EPCI de plus de 80 000 habitants, les fonctions ouvrant droit à un véhicule de fonction sont celles de DGS, DGA et de collaborateur de cabinet (un seul au maximum).

6.4.2.2 L'utilisation des véhicules par les agents de la commune

S'agissant des véhicules de fonction : la commune en compte quatre, uniquement attribués au DGS et aux DGA. Une délibération du 22 novembre 2001 prévoit l'attribution de véhicules de fonction aux agents occupants un emploi fonctionnel. Ces attributions ont fait l'objet d'arrêtés individuels. Les véhicules sont propriété de la commune, les frais d'entretien et de carburant étant à sa charge.

L'attribution d'un véhicule étant constitutive d'un avantage en nature, la commune a fixé à 12 %

³⁹ Il s'agit de gardiens de centres techniques municipaux, de groupes scolaires ou d'équipements municipaux.