

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'AUBE
DELIBERATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
SEANCE DU 22 MAI 2026

2026_030



L'an deux mille vingt-six, le 22 mai, à 10 heures 00, se sont réunis, au Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'Aube à Sainte-Savine, les membres du Conseil d'Administration, sous la présidence de Monsieur Thierry BLASCO, Président, dûment convoqués le 16 avril 2026.

Nombre de Membres en exercice	26
Nombre de Membres présents	19
Nombre de pouvoirs	4
Nombre de suffrages exprimés	23
Votes Pour	23
Votes Contre	0
Abstention	0

Présents(es) :

Messieurs Thierry BLASCO, Jean-Michel VIART, Alain BALLAND, Christian BLASSON, Richard BRUGGER, Philippe DALLEMAGNE, Mesdames Lydie FINELLO, Carmen LABILLE, Messieurs Arnaud MAGLOIRE, Denis MAILIER, Jean-Marie CAMUT, Madame Raphaële LANTHIEZ, Messieurs Jean-Philippe RESIDORI, François MANDELLI, Mesdames Anna ZAJAC, Marie-Thérèse LEROY.

Représentés(es) par leur suppléant(e) :

Monsieur Philippe BORDE était représenté par Madame Laurence CAILLET.

Monsieur Patrick DYON était représenté par Monsieur William HANDEL.

Madame Claude HOMEHR était représentée par Monsieur Laurent SIBOIS.

Ayant donné pouvoir :

Monsieur Dominique BARONI avait donné pouvoir à Monsieur Christian BLASSON.

Monsieur Michel LAMY avait donné pouvoir à Monsieur Thierry BLASCO.

Madame Annie DUCHENE avait donné pouvoir à Monsieur Alain BALLAND.

Madame Estelle BOMBERGER-RIVOT avait donné pouvoir à Madame Marie-Thérèse LEROY.

Absents(es) excusés(es) :

Monsieur Jean-Marie CASTEX, Mesdames Isabelle HELIOT-COURONNE, Rachida BOUDADI.

Assistaient :

Madame Claudine KOLUDZKI, Directrice du Centre de Gestion,

Monsieur Jean-Yves AEGERTER, Directeur-Adjoint du Centre de Gestion

Monsieur Julien BROUSSE, Membre du Comité de Direction,

Monsieur Aurélien BELIN, Personnalité qualifiée.

Madame Carole LEROY, Agent Comptable du Centre de Gestion, était absente excusée.

Le Président a fait constat que le quorum était respecté réglementairement (article 24 du Décret n°85-643 du 26 juin 1985 modifié).

D2026_05_15

PRESENTATION DU RAPPORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES SUR LE CONTROLE COORDONNE RELATIF AUX DETERMINANTS DE LA MASSE SALARIALE DANS LES COMMUNES DE L'AGGLOMERATION TROYENNE

Les services du Centre de Gestion ont été informés de l'ouverture d'un **contrôle coordonné relatif aux déterminants de la masse salariale dans les Communes de l'agglomération troyenne** par les services de la Chambre Régionale des Comptes Grand Est.

Ce contrôle (portant sur les années 2019-2024) s'est inscrit dans le cadre d'une enquête nationale portant sur les dépenses de rémunération des collectivités territoriales et des établissements publics.

Extrait page 14 du rapport : « Les résultats des travaux (...) ont vocation à alimenter deux enquêtes communes aux juridictions financières, la première portant sur les déterminants de l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique territoriale, la seconde sur la modification de la place des agents contractuels au sein de la fonction publique ».

Le périmètre de ce contrôle a été défini comme suit :

- La Communauté de l'Agglomération Troyenne (TCM)
- Les communes de :
 - o Troyes
 - o La Chapelle Saint Luc
 - o Saint André les Vergers
 - o Sainte Savine
 - o Saint Julien les Villas
 - o Torvilliers
 - o Lusigny sur Barse
 - o Les Noës près Troyes
 - o Bouranton
 - o Montaulin
- Le Centre Municipal d'Action Sociale de Troyes (CMAS)
- Le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'Aube (CDG10).

La procédure de contrôle s'est déroulée entre le 31 janvier 2025 et 13 avril 2026, date de la notification des observations définitives.

En application du code des juridictions financières, il appartient au Président du Centre de Gestion de communiquer le rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante.

Il est à noter que le CDG10 n'a pas été examiné au titre de sa masse salariale ni de ses dépenses de fonctionnement, mais en tant qu'organisme satellite des collectivités contrôlées.

Extrait page 14 : « L'analyse n'englobe pas l'évolution de la masse salariale de cet organisme ».

Au regard de la spécificité de ce contrôle et considérant que les observations portent sur le périmètre général défini, aucun commentaire ne portera sur les situations individuelles de ces collectivités et établissements publics.

Ceci exposé,

Ont été présentés aux administrateurs du CDG :

- Le rapport d'observations définitives.
- L'ensemble des documents produits entre le 31 janvier 2025 et le 13 avril 2026.
- Les commentaires issus du rapport :
 - o l'augmentation générale de la masse salariale liée à la libre administration des collectivités,
 - o l'augmentation générale de la masse salariale liée aux différentes mesures nationales,
 - o la synthèse de l'augmentation générale de la masse salariale sur l'échantillon contrôlé,
 - o la modification structurelle du statut des agents publics.
- Le rappel au droit adressé au Centre de Gestion quant au financement de ses missions.

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'AUBE
DELIBERATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
SEANCE DU 22 MAI 2026

2026_031



Après lecture de la réponse du Président à la Chambre relative aux remarques émises dans le rapport définitif, le Conseil d'Administration, à l'unanimité des membres présents et représentés,

- Acte la tenue d'un débat sur ce rapport.
- Confirme les propos du Président dans sa réponse terminale en date du 17 février 2026.
- Acte la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes du Grand Est portant sur le contrôle coordonné relatif aux déterminants de la mise salariale dans les communes de l'agglomération troyenne pour la période 2019-2024 (annexe n°2026_10).

Pour extrait conforme,
A Sainte-Savine, le 22 mai 2026

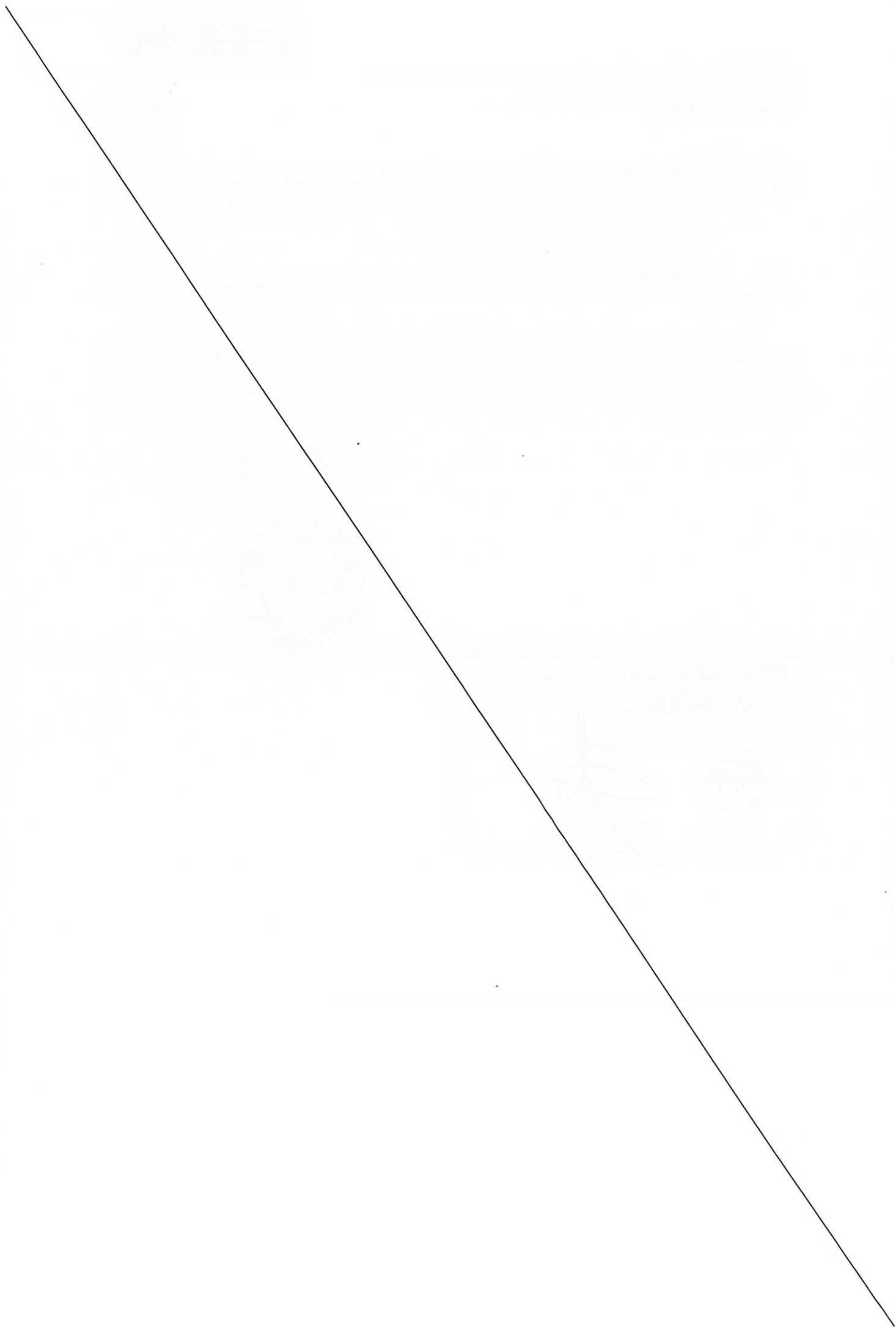


Le Président du CDG 10 certifie, sous sa responsabilité,
le caractère exécutoire du présent acte
à compter du 05/06/2026.



Le Président,

Thierry BLASCO





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**L'ÉVOLUTION DE LA MASSE
SALARIALE À TROYES
CHAMPAGNE MÉTROPOLE ET
DANS PLUSIEURS COMMUNES DE
L'AGGLOMÉRATION**

(Département de l'Aube)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RAPPELS DU DROIT.....	9
RECOMMANDATIONS.....	10
PROCÉDURE.....	11
INTRODUCTION.....	12
1 DES STRATÉGIES DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE INSUFFISAMMENT FORMALISÉES POUR ÊTRE EFFICACES.....	18
1.1 Une préoccupation partagée de maîtrise globale de la masse salariale ou des effectifs.....	18
1.2 Une formalisation insuffisante des stratégies de maîtrise des effectifs et de la masse salariale	19
1.3 Des degrés divers de coordination en matière de gestion des ressources humaines.....	20
1.3.1 Une gestion unifiée entre la communauté d'agglomération, la ville-centre et le centre municipal d'action sociale.....	20
1.3.2 Une coordination limitée entre les autres communes membres.....	21
1.3.2.1 Le développement d'une mutualisation « supra communale » mais « infra communautaire »	21
1.3.2.2 L'appui du centre de gestion de l'Aube (CDG 10).....	22
1.3.3 Une mutualisation des services à géométrie variable.....	23
2 UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE PORTÉE PAR UNE CROISSANCE CONTINUE DES EFFECTIFS ET L'ÉVOLUTION DE LEUR STRUCTURE	25
2.1 Une augmentation générale des effectifs.....	25
2.1.1 Un nombre de postes en hausse.....	26
2.1.1.1 Des créations de poste dans divers domaines.....	26
2.1.1.2 De nombreux postes vacants	28
2.1.1.3 Un suivi des emplois à améliorer	28
2.1.2 Une augmentation de 8 % des effectifs entre 2019 et 2024	30
2.1.3 Une stabilisation en trompe l'œil des effectifs pour plusieurs communes.....	35
2.2 Une transformation de la structure des effectifs.....	36
2.2.1 Une élévation de la qualification statutaire du personnel	36
2.2.2 L'augmentation de la part du personnel contractuel dans les effectifs.....	38
2.2.2.1 Les raisons de l'augmentation du nombre d'agents contractuels	38
2.2.2.2 Un coût des agents contractuels en moyenne moins élevé que celui des agents titulaires.....	42
2.2.2.3 Des règles de recrutement à mieux respecter	43

2.2.3 Une modification de l'équilibre entre les filières de la fonction publique.....	45
2.2.4 Une situation professionnelle des femmes moins favorable que celle des hommes	46
2.2.4.1 Un taux de féminisation en progression mais en retrait dans certaines filières	46
2.2.4.2 Un accès limité des femmes aux emplois supérieurs.....	47
2.2.4.3 Une rémunération des femmes en moyenne inférieure à celle des hommes	49
2.3 Un impact de l'évolution des effectifs sur la masse salariale estimé à 9,2 M€	51
3 UNE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE PRINCIPALEMENT DUE À DES CHOIX INTERNES DE GESTION	52
3.1 Une progression de la masse salariale de 25 %.....	52
3.2 L'impact significatif des mesures générales et extérieures aux communes et à la communauté d'agglomération	54
3.2.1 Des mesures multiples à l'origine d'une hausse des rémunérations	55
3.2.1.1 Les mesures à portée nationale.....	55
3.2.1.2 Le glissement vieillesse technicité	59
3.2.2 La perception par le centre de gestion d'une cotisation additionnelle qui finance de manière irrégulière des missions obligatoires	60
3.3 Le dynamisme des rémunérations indemnitaires à la main des communes et de la communauté d'agglomération	62
3.3.1 Un régime indemnitaire en hausse significative	63
3.3.1.1 Un cadre réglementaire relatif au régime indemnitaire pas toujours respecté.....	63
3.3.1.2 L'impact financier de l'évolution du régime indemnitaire.....	64
3.3.2 De nombreuses primes ou indemnités complémentaires	66
3.3.2.1 Les heures supplémentaires.....	66
3.3.2.2 Les avantages collectivement acquis.....	66
3.3.2.3 Les dispositifs ponctuels ou temporaires.....	67
3.3.3 L'incidence des primes et indemnités dans la hausse de la masse salariale.....	68
3.4 Une augmentation de la masse salariale principalement portée par les choix de gestion des communes et de la communauté d'agglomération	69
ANNEXES.....	71
Annexe n° 1. Population des communes de Troyes Champagne Métropole	72
Annexe n° 2. Répartition de la masse salariale des communes membres de TCM pour la période 2019-2024.....	73
Annexe n° 3. Répartition en ETPT par filière ou domaine des effectifs de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération.....	74
Annexe n° 4. Répartition en ETPT par statut et catégorie des effectifs de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération.....	76
Annexe n° 5. Évolution en ETPT de cadres et cadres intermédiaires (hors autres statuts) de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération.....	78

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Annexe n° 6. Comparatif par catégorie de la rémunération brute ramenée à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération	79
Annexe n° 7. Agents concernés par les reclassements catégoriels ou la revalorisation des cadres d'emplois dans les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle	81
Annexe n° 8. Évolution du nombre global d'heures supplémentaires ramené à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération	82
Annexe n° 9. Créations, transformations et suppressions de postes dans les filières administrative et technique de la ville de Troyes	83
Annexe n° 10. Créations et transformations de postes filière administrative et technique de Troyes Champagne Métropole	89

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a procédé au contrôle coordonné de 12 collectivités et établissements publics de l'agglomération troyenne, dans le cadre d'une enquête nationale portant sur les dépenses de rémunération des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les travaux ont porté sur les exercices 2019 à 2024. L'échantillon de contrôle représente 80 % des charges de personnel des budgets principaux des communes membres de la communauté d'agglomération. Le contrôle a été ouvert également auprès du centre de gestion de la fonction publique de l'Aube, en raison des missions que cet établissement met en œuvre dans le domaine de la gestion des ressources humaines au profit des organismes de l'échantillon qui lui sont affiliés.

Les facteurs qui concourent à l'évolution de la masse salariale au sein de la fonction publique territoriale sont d'origines et de natures multiples. Une partie de ces facteurs relève de dispositions ou de mesures nationales qui s'imposent aux collectivités et établissements publics locaux, notamment : revalorisations de la valeur du point d'indice¹, révision des grilles de classement indiciaire², augmentations du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)³, modifications des taux de cotisations sociales. D'autres facteurs procèdent de décisions prises par les collectivités elles-mêmes, en vertu du principe de libre administration qui leur est reconnu par la Constitution : stratégie relative aux postes et effectifs (en lien avec la nature et le mode de gestion des services publics proposés), niveau de régime indemnitaire ou d'action sociale. Plusieurs déterminants de l'évolution de la masse salariale sont ainsi à la main des employeurs publics locaux.

L'objet du présent rapport est de déterminer, sur l'agglomération de Troyes, entre les années 2019 et 2024, la part de chacun de ces déterminants.

Des stratégies de gestion des effectifs insuffisamment formalisées et mises en œuvre

Les stratégies de pilotage des dépenses de personnel au sein de l'échantillon de contrôle ne sont pas suffisamment formalisées. Elles ne fixent aucun objectif pluriannuel à atteindre en termes de dimensionnement des moyens humains, ni globalement ni par service. Cela empêche la réalisation d'un suivi précis de la mise en œuvre des orientations qui sont définies. Les collectivités n'ont pas suffisamment développé d'outils permettant d'assurer la mise en œuvre concrète de ces stratégies.

¹ La rémunération des fonctionnaires comprend deux composantes : le traitement indiciaire et le régime indemnitaire. La valeur du point d'indice de la fonction publique sert à déterminer le montant du traitement indiciaire.

² Les grilles de classement indiciaire définissent le nombre de points d'indice qui correspondent à chaque grade et échelon de la fonction publique.

³ Les employeurs publics doivent garantir à leurs agents une rémunération au moins égale au SMIC.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Une augmentation globale des effectifs en décalage avec la volonté affichée de leur stabilisation

Entre 2019 et 2024, les effectifs ont progressé de 188 ETPT (équivalents temps plein travaillés) pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle, soit une augmentation de 8 %, près de trois fois supérieure à l'augmentation de la population (3 %).

Les recrutements supplémentaires procèdent de choix de gestion opérés par les collectivités afin de répondre à des besoins de la population. Le développement de la police municipale à **Troyes** est un des premiers facteurs d'explication. L'augmentation du personnel des crèches, centres de loisirs, halte-garderie, et restaurants scolaires est constatée dans l'ensemble de l'agglomération, à la fois pour répondre à la demande en hausse et assurer un meilleur suivi des enfants (accompagnement des enfants porteurs de handicap, psychomotriciens), à l'exemple de **Saint-André-les-Vergers** où le choix assumé de rendre gratuit l'accès à l'accueil de loisirs périscolaire a conduit au recrutement de nouveaux agents. Les créations de postes peuvent aussi être le résultat d'une augmentation des besoins d'expertise (ingénierie financière, mobilisation des fonds européens, énergéticien), d'une volonté de répondre aux attentes de la population dans des domaines nouveaux comme le numérique (média-teurs numériques), aux besoins de proximité (postes de conseillers France services, postes d'agents des mairies de quartier), aux exigences plus fortes exprimées par la population (propreté urbaine, conseillers emploi) ou des communes (création du service animation et information des communes à **Troyes Champagne métropole**). Enfin, plusieurs postes ont aussi été créés à **Troyes Champagne métropole (TCM)** pour assurer la mise en œuvre des nouvelles compétences de la communauté d'agglomération (service de gestion des chiens et chats errants, service d'autorisation des droits des sols).

L'augmentation des effectifs est aussi liée à la reprise en régie de services qui étaient auparavant assurés soit par des associations, parfois dans un cadre bénévole, soit par des délégataires de service public (patinoire de **TCM**).

Plusieurs communes (**La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine**) ont conservé des effectifs stables. Cependant, comme elles ont externalisé une partie de leurs missions (entretien des locaux ou des espaces verts, restauration), une réduction des effectifs aurait été attendue. En réalité, ces communes ont également procédé à la création de nouveaux postes.

Enfin, les difficultés de recrutement observées dans l'ensemble des collectivités contrôlées laissent supposer que les effectifs seraient encore plus élevés en l'absence de cette tension sur l'embauche de nouveaux collaborateurs.

Les créations de postes mentionnées précédemment répondent, *in fine*, à des motivations qui sont en adéquation avec l'évolution de la réglementation ou des besoins et attentes des usagers. Toutefois, ces créations ne sont pas compensées par des suppressions dans d'autres services, ce qui contredit l'objectif de stabilisation affiché par les élus locaux et contribue globalement à une augmentation significative de la masse salariale : + 9,2 M€, représentant environ 40 % de l'évolution des dépenses de personnel entre 2019 et 2024.

Une structure du personnel en évolution

Une modification de la structure des effectifs est constatée depuis 2019 : la proportion des agents de catégorie A et B progresse, sous les effets conjugués du reclassement

réglementaire de certains cadres d'emplois et du choix des collectivités d'élever le niveau des qualifications professionnelles des agents. Cette évolution contribue à l'augmentation du coût moyen d'un ETPT et donc de la masse salariale.

Trois autres évolutions méritent par ailleurs d'être soulignées même si elles n'ont pas d'effet sur la masse salariale :

- la proportion des agents contractuels augmente de manière significative, principalement en raison du développement des emplois non permanents, qui ne peuvent être occupés par des fonctionnaires. Cependant, le nombre des contractuels augmente aussi sur les postes permanents. L'augmentation de l'effectif non titulaire conduit certaines communes à consacrer une partie de leurs moyens à la gestion exclusive de cette catégorie de personnel ;
- en outre, la représentation des différentes filières de la fonction publique territoriale au sein de l'effectif global évolue : les parts relatives des filières administratives, animation et police progressent tandis que celle de la filière technique diminue. Les filières administrative et technique demeurent toutefois majoritaires.
- enfin, la chambre observe une augmentation de la part des femmes dans les effectifs des organismes contrôlés. Leur situation professionnelle reste cependant moins favorable que celle des hommes, tant en termes de rémunération que d'occupation de postes à responsabilité.

Une progression de la masse salariale principalement imputable aux choix de gestion des employeurs publics locaux

Au sein de l'échantillon de contrôle, la masse salariale a progressé de 25 % entre 2019 et 2024, contre 20 % au niveau national⁴. Cette hausse de 25 % (+ 23,1 M€ pour l'ensemble des budgets principaux) dépasse de 10 points la croissance de l'indice des prix à la consommation. Elle concerne aussi bien les collectivités et établissements ayant connu une augmentation des effectifs, que ceux ayant maintenu des effectifs stables, bien que dans des proportions différentes. L'évolution de la masse salariale exerce une influence majeure sur celle de l'ensemble des charges de gestion courantes pour plus de la moitié des organismes contrôlés.

Au-delà de l'impact des transformations quantitative et qualitative des effectifs, les mesures affectant directement le montant des rémunérations au sein de la fonction publique ont contribué significativement à la croissance de la masse salariale.

Plusieurs d'entre elles sont définies au niveau national et échappent à la maîtrise des employeurs publics locaux. Parmi ces mesures imposées, les revalorisations de la valeur du point d'indice intervenues en 2022 et 2023, de même que l'attribution de points supplémentaires à tous les agents au 1^{er} janvier 2024, ont eu l'incidence financière la plus importante pour les collectivités (3,6 M€), représentant 17 % de l'augmentation des charges totales de personnel entre 2019 et 2024. Les autres mesures obligatoires (indemnité de fin de contrat, garantie individuelle du pouvoir d'achat, revalorisations du SMIC, glissement vieillesse technicité...) ont eu une influence plus modeste sur la croissance de la masse salariale (2,7 M€, soit 12 %).

⁴ Source : conférence nationale des territoires, 6 mai 2025.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

La part des facteurs imposés aux communes et à la communauté d'agglomération dans l'augmentation des dépenses de personnel s'élève à environ 30 % (6,3 M€ sur 21,7 M€ pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle).

Parmi ces facteurs, la cotisation additionnelle perçue par le centre de gestion de l'Aube n'est pas appliquée conformément aux dispositions du code général de la fonction publique. Cette cotisation représente un coût de 0,3 M€ en 2024 pour l'échantillon de contrôle.

Les collectivités et établissements publics locaux ont également contribué, par leurs propres décisions, à l'augmentation de leurs charges de personnel. Les révisions de l'architecture des régimes indemnitaires et les choix en matière de gestion des primes ont participé à la hausse sensible des dépenses de rémunération. Le coût de l'ensemble des indemnités et des compléments de rémunération a augmenté de 5,5 M€ et la part que ce coût représente au sein de la masse salariale a progressé de 2,5 points en cinq ans.

In fine, la croissance de la masse salariale à **TCM** et dans les principales communes de l'agglomération est principalement due à une augmentation significative des effectifs (+ 8 %, soit 9,2 M€) et à une politique de revalorisation du régime indemnitaire (+ 5,5 M€). Les mesures nationales ont accompagné cette tendance et expliquent pourquoi les dépenses de personnel ont finalement augmenté de 25 % entre 2019 et 2024.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (Centre de gestion de la fonction publique de l'Aube) : Mettre fin au financement des missions obligatoires par la cotisation additionnelle, conformément aux dispositions des articles L. 452-25 et L. 452-28 du code général de la fonction publique.

Rappel du droit n° 2 : (Torvilliers, Bouranton, La Chapelle Saint-Luc, Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale) Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (**Torvilliers, Bouranton**) et l'appliquer dans son intégralité en procédant à une attribution individuelle du complément indemnitaire annuel (**Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale**) et en veillant au versement annuel de ce complément indemnitaire en une ou deux fractions (**La Chapelle Saint-Luc**), conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Rappel du droit n° 3 : (Les Noës-près-Troyes) : Déterminer le montant de la prime d'été et de la prime de vacances sur la base des critères qui ont été définis par le conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, afin de respecter les dispositions de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique relatif aux avantages collectivement acquis.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine, Saint-André-les-Vergers, Saint-Julien-les-Villas) : Fiabiliser et renforcer le suivi des effectifs.

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme de travail pour 2025 le contrôle coordonné portant sur les déterminants de l'évolution de la masse salariale dans l'agglomération troyenne. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de travaux communs des juridictions financières cherchant à mieux comprendre les raisons de la variation des dépenses de personnel, notamment des effectifs. Il a été réalisé en application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières et il porte sur les exercices 2019 à 2024.

Il a été ouvert le 24 janvier 2025 par lettres du vice-président de la chambre adressées à 13 collectivités territoriales et établissements publics locaux : la communauté d'agglomération **Troyes Champagne métropole (TCM)**, les communes de **Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas, Les Noës-près-Troyes, Lusigny-sur-Barse, Torvilliers, Montaulin, Bouranton**, le **centre municipal d'action sociale (CMAS)** de Troyes et le **centre de gestion du département de l'Aube (CDG 10)**. Les anciens ordonnateurs ont été informés de l'ouverture du contrôle par courriers du vice-président signés les 13 février et 5 mars 2025. Les entretiens de début de contrôle prévus par les normes professionnelles se sont déroulés sur place les 30 et 31 janvier 2025⁵, par visioconférence les 6 et 7 février 2025⁶ et par téléphone en février et mars 2025⁷. L'instruction a été réalisée sur pièces et sur place.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables à la formulation des observations provisoires ont eu lieu le 27 juin 2025 sur place⁸ et le 11 juillet 2025 par visioconférence⁹.

Les observations provisoires de la chambre, délibérées le 20 août 2025, ont été envoyées le 29 septembre 2025 à l'ensemble des ordonnateurs en fonction et des anciens ordonnateurs durant la période contrôlée. Après examen des réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté ses observations définitives le 18 novembre 2025.

⁵ Avec les ordonnateurs en fonction de **TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas**, du **CMAS** et du **CDG 10**.

⁶ Avec les ordonnateurs en fonction de **Lusigny-sur-Barse, Les Noës-près-Troyes, Torvilliers, Montaulin** et **Bouranton**.

⁷ Avec les anciens ordonnateurs de **Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Lusigny-sur-Barse, Les Noës-près-Troyes, Montaulin** et du **CDG 10**.

⁸ Avec l'ancien ordonnateur de **Les Noës-près-Troyes** et les ordonnateurs en fonction de **TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas, Lusigny-sur-Barse, Les Noës-près-Troyes, Torvilliers, Montaulin, Bouranton** et du **CMAS**.

⁹ Avec l'ordonnateur en fonction du **CDG 10** et les anciens ordonnateurs de **Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Lusigny-sur-Barse, Montaulin** et du **CDG 10**.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION METROPOLE ET DANS

INTRODUCTION

La communauté d'agglomération **TCM** a été créée le 1^{er} janvier 2017, à la suite de la fusion et de l'extension de cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹⁰. Située à 140 km de Paris, elle s'étend sur 890 km² et regroupe 81 communes du département de l'Aube.

La population de **TCM** représente plus de la moitié (56 %) de celle du département. Elle a augmenté de 0,5 % en moyenne par an depuis 2016 et atteint 175 540 habitants en 2022¹¹, dont 62 443 pour la ville-centre, **Troyes**. Seules trois autres communes membres de l'agglomération comptent plus de 10 000 habitants¹². **TCM** est le sixième EPCI de la région Grand Est par l'importance de sa population. La croissance démographique globale qui est constatée au niveau de l'ensemble intercommunal masque une légère baisse pour certaines communes, telles que **Saint-Julien-les-Villas**¹³ ou **La Chapelle Saint-Luc**¹⁴. Pour cette dernière, les effectifs scolaires ont toutefois progressé de 2019 à 2023¹⁵, avant de diminuer en 2024¹⁶.

L'industrie du textile a marqué l'histoire et l'économie du territoire. Quatre grands centres de magasins d'usines sont installés dans l'agglomération troyenne et concourent à son attractivité. Les taux de chômage (9,5 %) et de pauvreté (17,6 %) sont toutefois supérieurs aux moyennes régionales (respectivement 7,3 % et 14,5 %)¹⁷. Certaines communes membres de **TCM** présentent un caractère résidentiel et comptent peu de commerces ou de services sur leur territoire¹⁸.

Le contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes Grand Est porte uniquement sur l'analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale au sein de l'agglomération troyenne. Les données mentionnées proviennent de différentes bases disponibles à la date d'établissement du rapport, notamment les fichiers de paye et les comptes de gestion.

¹⁰ La communauté d'agglomération du Grand Troyes, les communautés de communes Bouilly-Mogne-Aumont, Seine Barse, Seine Melda Coteaux et six communes des Portes du Pays d'Othe.

¹¹ Les recensements millésimés 2022 servent de référence aux populations légales pour 2025.

¹² **Saint-André-les-Vergers, La Chapelle-Saint-Luc, Sainte-Savine.**

¹³ Diminution du nombre d'habitants de 0,2 % en moyenne par an depuis 2016.

¹⁴ Diminution du nombre d'habitants de 0,3 % en moyenne par an depuis 2016.

¹⁵ De 1 585 à 1 732 élèves.

¹⁶ De 1 732 à 1 656 élèves.

¹⁷ Sources : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, données du chômage au 2^{ème} trimestre 2024 et Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), « panorama de la pauvreté dans le Grand Est », octobre 2023.

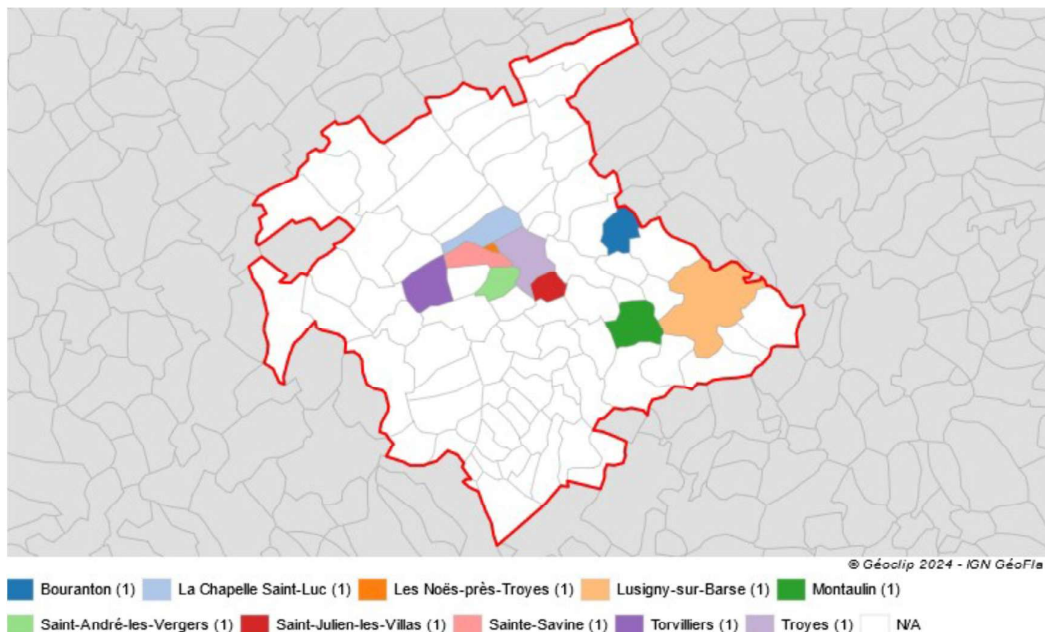
¹⁸ Exemples : **Les Noës-près-Troyes, Bouranton, Montaulin.**

La composition de la masse salariale

Dans le cadre du présent rapport, la masse salariale est définie comme l'ensemble des dépenses de personnel qui sont enregistrées dans les documents budgétaires aux comptes 621 (personnel extérieur), 631 et 633 (impôts et taxes sur rémunérations), ainsi qu'au compte 64, y compris les atténuations de charges. Ces dépenses sont, le cas échéant, retraitées des montants de remboursement perçus pour la mise à disposition de personnel (subdivisions du compte 708). Elles ne prennent pas en compte les indemnités des élus.

L'instruction a été conduite auprès d'un échantillon constitué de **TCM**, de **Troyes** et son **CMAS**, ainsi que de neuf autres communes membres de la communauté d'agglomération¹⁹, dont les quatre plus peuplées²⁰ (cf. carte n° 1).

Carte n° 1 : Communauté d'agglomération de Troyes Champagne métropole et communes de l'échantillon de contrôle



Source : chambre régionale des comptes Grand Est, avec l'application Géoclip

Les communes de l'échantillon de contrôle représentent 64 % de la population de la communauté d'agglomération²¹. Elles regroupent par ailleurs plus de 80 % de la masse salariale des budgets principaux des communes membres de **TCM** durant la période 2019 à 2024²² (cf. annexe n° 2).

¹⁹ Saint-André-les-Vergers, La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas, Les Noës-près-Troyes, Lusigny-sur-Barse, Torvilliers, Montaulin, Bouranton.

²⁰ Saint-André-les-Vergers (12 775 habitants), La Chapelle Saint-Luc (12 299 habitants), Sainte-Savine (10 515 habitants), Saint-Julien-les-Villas (6 745 habitants).

²¹ 112 951 habitants sur un total de 175 540 habitants (source : Insee, recensement de la population 2022).

²² 517,6 M€ sur un total de 641,3 M€.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Le contrôle a également été ouvert auprès du centre de gestion de l'Aube (**CDG 10**), car il contribue à la gestion des ressources humaines des collectivités et établissements publics locaux (*cf. infra*)²³. Toutefois, l'analyse n'englobe pas l'évolution de la masse salariale de cet organisme, car le périmètre géographique de ce dernier s'étend à l'ensemble du département de l'Aube et excède par conséquent celui de l'agglomération troyenne.

Les résultats des travaux exposés par la chambre dans le cadre du présent rapport ont vocation à alimenter deux enquêtes communes aux juridictions financières, la première portant sur les déterminants de l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique territoriale, la seconde sur la modification de la place des agents contractuels au sein de la fonction publique.

Les dépenses de personnel constituent une part significative des charges des collectivités et établissements publics locaux. Pour les budgets principaux des 12 organismes qui composent l'échantillon de contrôle, la masse salariale représente en effet en 2024, hors remboursements perçus pour le personnel mis à disposition, plus de la moitié des charges courantes²⁴.

²³ Conformément aux dispositions de l'article L. 452-14 du code général de la fonction publique, les établissements et communes de l'échantillon sont tenus, à l'exception de **Troyes** et du **CMAS**, de s'affilier au **CDG10**, car ils emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet.

²⁴ Les charges courantes comprennent les charges à caractère général, les charges de personnel, les subventions de fonctionnement, les autres charges de gestion et les charges d'intérêt.

Tableau n° 1 : Proportion des charges de personnel au sein des charges courantes en 2024

Organisme	Masse salariale nette hors remboursement des mises à disposition de personnel (en €)	Charges courantes (en €)	Quote-part de la masse salariale au sein des charges courantes (en %)
Troyes Champagne Métropole (TCM)	17 506 108	69 367 272	25
Les Noës-près-Troyes	1 958 234	2 844 238	69
La Chapelle Saint-Luc	13 462 155	20 003 004	67
Troyes	59 237 874	90 402 082	66
Saint-Julien-les-Villas	4 373 721	6 673 720	66
Saint-André-les-Vergers	9 507 128	14 671 952	65
Sainte-Savine	7 147 999	11 155 600	64
Torvilliers	618 447	1 059 645	58
CMAS	1 123 598	2 159 692	52
Lusigny-sur-Barse	684 096	1 360 822	50
Bouranton	81 496	280 243	29
Montaulin	115 552	436 253	27
Total	115 816 408	220 414 523	53

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, sur la base des données de l'application ANAFI

La masse salariale exerce une pression forte sur les charges pour trois-quarts des organismes contrôlés. Elle représente ainsi un enjeu majeur pour la maîtrise de leurs dépenses et la soutenabilité de leur situation financière.

Les dépenses de personnel ont progressé de manière continue au niveau de l'échantillon durant la période 2019-2024. En cinq ans la masse salariale s'est accrue de 25 %, ce qui équivaut à une augmentation de 4,5 % par an en moyenne. Les deux plus petites communes de l'échantillon se distinguent par un allègement de leurs charges de personnel, sans incidence sur la tendance d'ensemble.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 2 : Évolution de la masse salariale (hors remboursement des mises à disposition) et effectifs des organismes contrôlés

Organisme	Évolution de la masse salariale entre 2019 et 2024 (en %)	Effectifs 2024 en ETPT ²⁵ (1)
TCM	+ 30	321
Torvilliers	+ 81	16
Lusigny-sur-Barse	+ 75	19
CMAS	+ 36	31
Les Noës-près-Troyes	+ 30	35
Saint-André-les-Vergers	+ 27	220
Troyes	+ 25	1 289
La Chapelle Saint-Luc	+ 19	342
Sainte-Savine	+ 18	188
Saint-Julien-les-Villas	+ 11	102
Montaulin	- 5	4
Bouranton	- 30	3
Ensemble de l'échantillon	+ 25	

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Grand Est, sur la base des données fournies par les organismes contrôlés et de l'application ANAFI. (1). Les données d'effectifs relatives aux communes de **Torvilliers**, **Lusigny-sur-Barse**, **Les Noës-près-Troyes**, **Montaulin**, **Bouranton** et du **CMAS** sont en nombre d'agents permanents et non en ETPT.

Nonobstant le rythme de croissance des charges de personnel observé au sein de l'agglomération troyenne depuis 2019, le ratio de dépenses par habitant était en 2023 inférieur, pour six des 10 communes de l'échantillon, à la moyenne nationale des collectivités territoriales de même strate de population (*cf.* tableau n° 3). En conséquence, pour ces communes, sur le plan statistique, la charge liée au personnel apparaît donc modérée au regard de la moyenne nationale.

²⁵ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) mesure les effectifs d'un organisme en prenant en compte la durée de présence (ou d'activité) sur l'année des agents en poste : un agent à temps plein présent la moitié de l'année (recrutement le 1^{er} juillet) correspond à 0,5 ETPT.

Tableau n° 3 : Dépenses de personnel par habitant des communes de l'échantillon de contrôle en 2023 (en €)

Organisme	Charges de personnel par habitant	Moyenne de la strate
Commune de 50 000 à 100 000 habitants		
Troyes	887	893
Communes de 10 000 à 20 000 habitants		
La Chapelle Saint-Luc	1 032	720
Saint-André-les-Vergers	678	
Sainte-Savine	634	
Commune de 5 000 à 10 000 habitants		
Saint-Julien-les-Villas	633	604
Communes de 2 000 à 3 500 habitants		
Les Noës-près-Troyes	560	417
Lusigny-sur-Barse	279	
Communes de 500 à 2 000 habitants		
Torvilliers	584	315
Montaulin	121	
Bouranton	126	

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL), fiches individuelles des collectivités, données 2023

Le présent rapport examine, pour les organismes de l'échantillon, les dynamiques externes et internes qui permettent d'expliquer cette évolution de la masse salariale depuis 2019. Il rend compte également du niveau de mobilisation, par les employeurs, des leviers dont ils disposent pour assurer la maîtrise de leurs dépenses de personnel.

À l'issue de ses travaux, la chambre observe que les stratégies de maîtrise des effectifs et de dépenses de personnel sont insuffisamment formalisées pour qu'elles soient effectives (1) ; que la hausse de 25 % de la masse salariale en cinq ans est principalement portée par les augmentations d'effectifs et l'évolution de leur structure (2) ; et que plusieurs autres déterminants, internes comme externes, contribuent à cette hausse (3).

1 DES STRATÉGIES DE GESTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE INSUFFISAMMENT FORMALISÉES POUR ÊTRE EFFICACES

Tous les organismes de l'échantillon mettent en œuvre des orientations générales en ce qui concerne la gestion de leurs effectifs et de leur masse salariale (1.1). Toutefois ces stratégies restent à compléter sur différents aspects (1.2). Elles sont par ailleurs peu coordonnées entre elles (1.3).

1.1 Une préoccupation partagée de maîtrise globale de la masse salariale ou des effectifs

Tous les organismes de l'échantillon de contrôle accordent une attention particulière à la recherche d'une gestion optimisée de leurs ressources humaines.

Cela se manifeste par l'expression d'une volonté de maîtrise de l'évolution de la masse salariale. C'est par exemple le cas de **La Chapelle Saint-Luc** : le comité de direction de la commune s'est réuni le 7 novembre 2024 afin de définir une méthodologie, et une étude a été présentée sur cette thématique en bureau municipal en mars 2025. La stratégie pluriannuelle de **Saint-Julien-les-Villas** en matière de ressources humaines érige la maîtrise de la masse salariale en priorité de premier rang, parmi trois niveaux de classification possibles. La commune de **Lusigny-sur-Barse** manifeste une ambition similaire, mais précise toutefois que le suivi qu'elle réalise se concentre, non pas sur le montant de sa masse salariale elle-même, mais plutôt sur l'évolution du ratio de ses dépenses de personnel par rapport à ses dépenses réelles de fonctionnement. L'accent est mis ainsi sur le maintien de la proportion des charges de personnel au sein de l'ensemble des dépenses de fonctionnement. La part de la masse salariale dans le total des charges courantes a toutefois augmenté de 36 à 50 % pour **Lusigny-sur-Barse** entre 2019 et 2024 (*cf. infra*). Cela révèle les difficultés que la commune éprouve dans la mise en œuvre de son orientation.

Plusieurs organismes de l'échantillon adoptent une approche centrée sur la maîtrise de l'évolution des effectifs. Le montant de la masse salariale résulte en effet de la combinaison de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont le volume et la nature des effectifs. Contenir ces paramètres permet de modérer la croissance de la masse salariale. **Troyes**, son **CMAS**, **TCM** et **Les Noës-près-Troyes** font partie des organismes qui ont adopté cette approche, en définissant comme axe de leur stratégie un objectif général de stabilisation de leurs effectifs. Cet objectif est retranscrit en particulier dans les rapports d'orientations budgétaires (ROB) de **TCM** et de **Troyes**. **La Chapelle Saint-Luc** et **Sainte-Savine** ont choisi quant à elles de ne pas procéder au remplacement de certains agents qui ont pris leur retraite. Ces communes recourent en outre à des prestations d'entreprises privées pour couvrir leurs besoins dans certains domaines, tels que l'entretien des locaux ou encore la menuiserie.

Cependant, au-delà de l'affichage d'une préoccupation pour la maîtrise des effectifs, les stratégies relatives à l'évolution de la masse salariale sont insuffisamment formalisées.

1.2 Une formalisation insuffisante des stratégies de maîtrise des effectifs et de la masse salariale

TCM, Troyes et son **CMAS** présentent leurs politiques en matière de ressources humaines chaque année lors du débat d'orientation budgétaire. En sus des projets prévus pour l'année à venir, plusieurs sujets sont abordés à cette occasion : la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), le pilotage budgétaire de la masse salariale, la formation, la mobilité et le recrutement des agents, la prévention des risques professionnels, le handicap et le reclassement médical.

Différents documents complètent ces orientations, à l'image des lignes directrices de gestion qui définissent le cadre régissant les évolutions de carrière.

Plusieurs autres collectivités territoriales de l'échantillon formalisent en partie leur stratégie en matière de maîtrise de leur masse salariale et de leurs effectifs. **Saint-Julien-les-Villas** mentionne par exemple les axes de sa politique dans ses lignes directrices de gestion. **La Chapelle Saint-Luc** présente chaque année, dans son ROB, les actions à engager dans le cadre de la gestion de ses effectifs. De même, **Sainte-Savine** a défini son projet de territoire pour la période 2020-2026. Ce projet est décliné en plans d'actions annuels qui détaillent différentes priorités pour la commune : la réorganisation des services, l'amélioration de la qualité de vie au travail et la lutte contre l'absentéisme.

Saint-André-les-Vergers, Les Noës-près-Troyes, Lusigny-sur-Barse, Torvilliers, Montaulin et Bouranton ne disposent pas d'une stratégie de ressources humaines formalisée. Pour ces communes, les orientations concernant la gestion du personnel existent, mais elles présentent un caractère tacite.

La Chapelle Saint-Luc et **Sainte-Savine** sont déjà engagées dans une démarche de formalisation de leur politique de gestion des effectifs et de la masse salariale. Ces processus sont censés aboutir courant 2025. Pour **La Chapelle Saint-Luc** en particulier, l'enjeu est d'achever le diagnostic en cours de réalisation sur la base des données remontées par les services de la ville. Compte tenu de la forte pression exercée par la masse salariale (cf. tableau n° 1), il s'agit notamment de déterminer s'il existe des marges de redéploiement entre les secteurs dont les moyens humains pourraient être optimisés et ceux qui auraient besoin d'être renforcés.

L'absence de définition d'indicateurs cibles empêche une mise en œuvre et un suivi précis des orientations arrêtées. De la même manière, les collectivités contrôlées n'ont pas mis en place de dispositifs structurés et pérennes permettant d'assurer la mise en œuvre effective d'une maîtrise des postes et des effectifs.

Troyes, le **CMAS** et **TCM** procèdent ainsi à la transformation de certains emplois au fur et à mesure du départ définitif des agents. De même, **Saint-Julien-les-Villas, Sainte-Savine** et **La Chapelle Saint-Luc** ne se posent la question du remplacement ou non d'un agent qu'à l'occasion de son départ en retraite. Le ROB 2024 de **Sainte-Savine** prévoit, dans une telle hypothèse, l'examen systématique du périmètre et de la nécessité de l'emploi concerné. Pour leur part, les ROB de **La Chapelle Saint-Luc** précisent toujours le nombre d'agents qui n'ont pas été remplacés sur leur poste à la suite de leur départ de la commune.

Si cette manière de procéder traduit une attention réelle portée à l'objectif de modération de la croissance de la masse salariale, elle ne peut par définition produire que des effets à la fois progressifs et limités. Cette méthode reflète l'adoption d'une stratégie fondée

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

uniquement sur une réaction aux circonstances. Elle ne permet pas d'initier un processus global de transformation, dans le cadre de l'exécution d'un plan d'actions établi en amont et de dispositifs internes mis en œuvre à moyens constants, permettant de s'assurer de l'application effective de la stratégie (tableaux de bord et de suivi précis, extractions de contrôle automatisées du logiciel de ressources humaines, commission de validation des postes, instance de validation du lancement des procédures de recrutement, groupe de travail d'analyse de la masse salariale, etc.).

La maîtrise de l'évolution des moyens humains se présente dès lors trop souvent comme un objectif à portée générale et non assorti de cibles précises ni de moyens concrets de mise en œuvre.

Les organismes de l'échantillon qui disposent déjà d'une stratégie de maîtrise de la masse salariale en partie formalisée ne peuvent que tirer profit de l'intégration, dans les axes de cette stratégie, d'effectifs ou de ratios cibles à atteindre par pôle, direction ou service, sur un horizon pluriannuel de deux ou trois ans. À ce titre les lignes directrices de gestion constituent un cadre pertinent pour une telle matérialisation, selon les dispositions de l'article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

1.3 Des degrés divers de coordination en matière de gestion des ressources humaines

En vertu du principe de libre administration, chaque collectivité ou établissement public local dispose de la faculté de déployer une stratégie qui lui est propre en matière de pilotage des ressources humaines. Toutefois, le principe de libre administration ne s'oppose pas à ce que les différentes stratégies au sein d'un même ensemble intercommunal soient coordonnées, afin de répondre à des problématiques communes. Pour ce qui concerne l'agglomération troyenne, l'articulation des politiques de gestion des ressources humaines présente diverses situations : si **TCM**, **Troyes** et son **CMAS** disposent d'une gestion unifiée (1.3.1), la coordination entre les autres communes membres de l'échantillon est limitée (1.3.2). Le processus de mutualisation est à géométrie variable (1.3.3).

1.3.1 Une gestion unifiée entre la communauté d'agglomération, la ville-centre et le centre municipal d'action sociale

TCM, **Troyes** et son **CMAS** développent des stratégies intégrées pour le pilotage de leurs ressources humaines. Sur le plan formel cela se manifeste à travers la conduite de procédures identiques et l'adoption de documents similaires, voire communs, tels que le règlement de formation, le plan de prévention des risques professionnels, les tableaux de bord de pilotage et de suivi (préparation budgétaire, masse salariale, absentéisme, etc.).

Sur le fond, **TCM**, **Troyes** et son **CMAS** déploient depuis 2024 une démarche unifiée de marque employeur²⁶, afin d'attirer et de conserver les talents dont ils ont besoin. Cette

²⁶ La marque employeur désigne l'ensemble des problématiques d'image et de communication liées à la gestion des ressources humaines et au recrutement.

mission est confiée à un chargé de communication recruté spécialement à cet effet et mutualisé entre les trois organismes. Elle prend notamment appui sur la création et le partage d'une base de données qui regroupe les profils de l'ensemble des candidats potentiels connus des services. Un comité commun de suivi des recrutements a été mis en place également.

En outre, un dispositif dénommé « 3C académie » est mis en œuvre, afin d'apporter un soutien à l'ensemble des agents, à travers le développement d'une culture administrative commune et le renforcement de la connaissance partagée du fonctionnement des trois structures.

Par ailleurs, les politiques d'évolution statutaires de **TCM**, de la ville de **Troyes** et du **CMAS** sont les mêmes. Les lignes directrices de gestion de chacune de ces entités retiennent des ratios d'avancement identiques²⁷. Elles fixent les mêmes conditions, critères et calendriers pour les avancements de grade. Le traitement des promotions internes²⁸ est le seul sujet sur lequel les lignes directrices de gestion de **Troyes** et de **TCM** se distinguent. En effet, si pour la commune ce domaine est traité en interne, pour **TCM** il relève du **CDG 10**, en raison de l'affiliation obligatoire de la communauté d'agglomération à cet établissement.

En dehors de la forte imbrication des stratégies de la communauté d'agglomération, de la commune-centre et de son centre d'action sociale, les politiques des autres collectivités territoriales de l'échantillon en matière de ressources humaines se caractérisent par leur faible niveau de coordination.

1.3.2 Une coordination limitée entre les autres communes membres

1.3.2.1 Le développement d'une mutualisation « supra communale » mais « infra communautaire »

Plusieurs communes membres de **TCM** s'organisent afin de mettre en commun, à leur échelle, certains de leurs moyens. Cette forme de mutualisation s'opère sur un périmètre inter communes et en dehors de tout lien direct avec la communauté d'agglomération. Elle se distingue, par-là même, de la mutualisation intercommunale. Cinq communes de **TCM** ont opté pour une mutualisation inter communes de leur police municipale : **Saint-Julien-les-Villas**, Rosières-près-Troyes, Saint-Parres-aux-Tertres, Pont-Sainte-Marie et Bréviandes. Trois ont choisi une organisation identique pour leur relais de petite enfance : **Saint-Julien-les-Villas**, Rosières-près-Troyes et Bréviandes. Les bénéfices attendus de ces dispositifs sont les mêmes que pour toute mutualisation : une optimisation du fonctionnement du service et un partage des coûts associés.

²⁷ Le ratio d'avancement détermine le taux maximal de fonctionnaires qui peuvent être promus, par rapport à l'effectif de ceux qui remplissent les conditions pour bénéficier d'un avancement de grade (l'avancement de grade désigne toute promotion qui s'effectue au sein d'un même cadre d'emplois). Ce taux est de 100 % pour **TCM** et pour **Troyes**.

²⁸ Au sein de la fonction publique territoriale, la promotion interne désigne un mécanisme qui permet à un fonctionnaire d'accéder à un cadre d'emplois d'un niveau supérieur à celui auquel il appartenait.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

1.3.2.2 L'appui du centre de gestion de l'Aube (CDG 10)

Les neuf communes les moins peuplées de l'échantillon de contrôle bénéficient d'un accompagnement individuel du **CDG 10** dans le pilotage et la gestion de leurs ressources humaines. Toutes adhèrent par exemple au service de médecine préventive développé par l'établissement. Cinq d'entre elles²⁹ ont par ailleurs eu recours entre 2019 et 2024 au service de mise à disposition de personnel proposé par le **CDG 10**, afin de remplacer des agents absents ou d'effectuer des missions temporaires. En outre, à la suite d'une reprise de trois agents communautaires dans ses effectifs, le **CDG 10** assure les fonctions de délégué à la protection des données pour la totalité des communes de l'agglomération. Ces dernières ne sont donc pas isolées face à leurs problématiques de ressources humaines.

Pour autant, elles conduisent leur gestion de manière non concertée et il n'existe aucune coordination globale entre elles et au niveau de l'agglomération. Une illustration de cette segmentation s'incarne dans l'absence de réseau constitué entre les responsables des ressources humaines des collectivités membres de TCM. Le seul réseau formellement créé et qui se réunit régulièrement rassemble les directeurs des ressources humaines de **Troyes**, du département de l'Aube, du **CDG 10** et du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Pour justifier cette situation, la volonté de ne pas empiéter sur les prérogatives du **CDG 10** à l'égard des collectivités qui lui sont affiliées est mise en avant. Pour la chambre, le respect des compétences du **CDG 10** ne fait pas obstacle à un partage des objectifs et des problématiques de ressources humaines entre les membres de TCM.

En effet, les enjeux auxquels doit répondre chaque politique communale sont pour la plupart identiques : assurer l'adéquation des effectifs, en quantité et en qualité, aux besoins des services pour fonctionner correctement, tout en maîtrisant la masse salariale pour garantir une situation financière saine de la collectivité.

Toutefois, l'absence de coordination générale et structurée des modalités de gestion des ressources humaines au niveau de l'agglomération peut placer les communes dans une situation de concurrence en ce qui concerne le recrutement de certains profils très prisés, comme ceux qui relèvent de la police municipale. Ce phénomène engendre un risque de moindre attractivité pour les collectivités qui appliqueraient un régime indemnitaire ou des conditions de travail moins favorables que ce qui est proposé par leurs voisines sur le territoire de l'agglomération.

En outre, l'absence d'articulation des modalités de gestion des ressources humaines prive les collectivités territoriales d'une partie de leurs options pour régler les difficultés qui se posent à elles. À titre d'exemple, les communes de **Saint-André-les-Vergers** et de **Sainte-Savine** ont été affectées durant la période sous revue par des vacances de postes sur des emplois de cadres présentant un caractère sensible, notamment ceux de directeur ou de responsable des ressources humaines. Afin d'y faire face, elles ont toutes les deux engagé un processus de restructuration et de renforcement de leur organisation. **Saint-André-les-Vergers** a confié temporairement la direction des ressources humaines (DRH) à la directrice générale adjointe. **Sainte-Savine** a mobilisé les services d'un cabinet de conseil en recrutement. Le coût global facturé pour les prestations réalisées a été de 31 820 € toutes taxes comprises (TTC). Le recours à ce cabinet a permis à la commune de recruter un directeur général adjoint des ressources, un directeur des services techniques, un responsable des ressources humaines et un responsable informatique. Les tentatives pour trouver un directeur des affaires culturelles par

²⁹ **Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas, Lusigny-sur-Barse, Torvilliers.**

ce biais ont cependant échoué. L'extension à l'ensemble de l'agglomération de la démarche marque employeur portée par **TCM**, **Troyes** et le **CMAS** permettrait, à travers la mise en commun de la base de données des candidats potentiels développée dans ce cadre, dans le respect des prescriptions du règlement général sur la protection des données (RGPD), d'accroître la capacité de chaque collectivité à répondre à ses propres besoins en termes d'effectifs et de compétences.

1.3.3 Une mutualisation des services à géométrie variable

La mutualisation intercommunale des services désigne une mise en commun des moyens humains entre des communes et l'EPCI dont elles sont membres. Ce concept ne bénéficie pas d'une traduction juridique unique. Il regroupe à la fois la mise à disposition de services partagés entre communes et EPCI dans le cadre des compétences transférées à ce dernier³⁰, ainsi que la mise en place de services communs qui sont créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence³¹.

L'organisation de **TCM**, de **Troyes** et de son établissement public communal, le **CMAS**, repose sur un tronc commun composé de la direction générale et de six pôles comportant des directions partiellement ou entièrement mutualisées : pôle urbanisme, patrimoine et espaces publics ; pôle environnement et développement durable ; pôle culture, sports, animation du territoire ; pôle sécurité juridique ; pôle ressources ; pôle développement institutionnel.

L'administration mutualisée intègre plusieurs directions fonctionnelles, telles que la direction des moyens généraux, la direction des systèmes d'information et la DRH. La ville et la communauté d'agglomération conservent leur propre direction des finances, mais ces dernières ont certains postes en commun (exécution budgétaire, financements externes).

Un schéma organise la répartition des coûts mutualisés entre **Troyes** et **TCM**. Les annexes financières de ce schéma sont régulièrement mises à jour. La gestion administrative du **CMAS** est assurée par les services fonctionnels de la ville. Celle-ci supporte intégralement la charge financière afférente aux agents qui sont mutualisés avec l'établissement public communal. Par conséquent, la masse salariale comptabilisée sur le **CMAS** est principalement constituée des rémunérations des travailleurs sociaux que celui-ci emploie.

L'exercice d'un triple mandat (maire, président de la communauté d'agglomération, président du **CMAS**) par le même ordonnateur est un facteur explicatif de l'étendue du périmètre des mutualisations entre **TCM**, **Troyes** et le **CMAS**.

Néanmoins, la mise en œuvre du processus de mutualisation demeure inachevée, en l'absence d'une généralisation à l'ensemble du territoire communautaire. Le schéma de mutualisation se focalise sur les relations entre la communauté d'agglomération et sa ville-centre. L'administration commune ne prend pas en compte les 80 autres collectivités qui sont membres de l'intercommunalité. Cette situation ne procède pas cependant d'une volonté de circonscrire *a priori* le périmètre de la mutualisation, puisque selon le président de **TCM** les propositions faites pour développer ce périmètre ont trouvé peu d'écho jusqu'à présent.

³⁰ Article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³¹ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

Les mutualisations qui s'étendent au-delà du périmètre troyen sont peu nombreuses. Elles prennent principalement la forme de services communs auxquels les villes de l'agglomération sont libres d'adhérer. **TCM** propose à ce titre à fin 2024 un service de gestion des chiens et chats errants, un service de conseil en énergie partagé et un service d'autorisation des droits des sols (ADS)³². Toutes les communes de l'échantillon, à l'exception de **Saint-André-les-Vergers**, adhèrent au service ADS. Dans ce cadre, les maires intéressés peuvent confier à **TCM** l'instruction, en leur nom et pour leur compte, des demandes de permis de construire qui sont déposées par leurs administrés³³. Le barème des coûts facturés aux communes pour l'exécution de ces prestations est fixé dans les conventions d'adhésion au service commun.

Des mutualisations dans d'autres domaines existent, sous forme de services partagés. Dans le cadre de conventions conclues avec **TCM**, les communes de **Torvilliers** et de **Les Noës-près-Troyes** assurent par leurs moyens l'entretien des zones d'activités ou la viabilité hivernale de la voirie communautaire situées sur leur territoire. Ces prestations font l'objet d'une facturation à la communauté d'agglomération après service fait.

Des mesures ont été prises durant la période sous revue pour promouvoir la mise en œuvre d'actions communes. Le recrutement d'un chargé de mission a été autorisé en 2022 afin de développer les relations institutionnelles et le projet de territoire. De même, le **CDG 10** a mis à disposition de la communauté d'agglomération, contre remboursement, un attaché principal à hauteur de 50 heures par mois, afin d'animer et de coordonner la politique intercommunale des territoires, en mettant notamment en œuvre une mutualisation avec et entre les communes. La période initiale prévue pour cette mission s'étendait du 19 avril 2021 au 31 décembre 2022. Une reconduction tacite était possible jusqu'au 31 décembre 2024. Cette mise à disposition a permis d'achever la mise en place par **TCM** d'un service animation et information des communes, dès le 1^{er} septembre 2022. Le recrutement d'un responsable pour ce service à compter de cette date a rendu inutile la poursuite de la mise à disposition au-delà du 31 décembre 2022.

La chambre relève en outre l'existence d'actions ponctuelles de coopération entre les organismes de l'échantillon. Le 12 juillet 2021, le conseil communautaire de **TCM** a autorisé la mise à disposition à temps partiel de l'un de ses agents auprès de **Saint-Julien-les-Villas**, pour assurer, pendant une durée de trois ans à compter du 1^{er} septembre suivant, des fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage de la collectivité sur son patrimoine bâti. De même, le conseil communautaire de **TCM** a autorisé, le 25 novembre 2022, la mise à disposition d'un agent à hauteur de 50 % d'un temps complet, pour assurer les fonctions de direction générale des services au profit de **Lusigny-sur-Barse** pendant 23 jours au mois de décembre.

Par ailleurs, le ministère de la culture met à disposition de **TCM** deux conservateurs ou conservateurs généraux des bibliothèques, à titre gracieux³⁴. Ces agents sont chargés en particulier de contribuer à la mutualisation des bibliothèques sur le territoire de l'intercommunalité.

³² Un nouveau service ayant pour objet la mise en commun de gardes-champêtres est déployé à compter de 2025.

³³ Bien qu'adhérente, **Sainte-Savine** n'a pas pu avoir recours à ADS jusqu'en 2024, en raison de problèmes d'ordre technique.

³⁴ L'article 1^{er} de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 autorise, par dérogation, la mise à disposition gratuite des conservateurs généraux et des conservateurs des bibliothèques auprès des collectivités territoriales, pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées.

Ces initiatives ont produit à ce jour peu de résultats tangibles pour ce qui concerne le développement de la mutualisation intercommunale, en dehors de la création du service de l'information et de la communication auprès des communes. Ce service est composé d'un responsable et de trois agents. Il assure une veille et un partage gratuits et réguliers de sujets d'actualité au profit de l'ensemble des communes de l'agglomération.

L'étendue des mises en commun de moyens est donc à géométrie variable, selon les activités concernées et les modes d'organisation proposés. Le projet de territoire défini à l'échelle de l'agglomération fait l'objet d'une déclinaison en plusieurs schémas directeurs, mais aucun d'entre eux ne porte sur la problématique des ressources humaines.

Les raisons avancées pour expliquer la faible portée de la mutualisation au-delà de la communauté d'agglomération et de sa ville-centre tiennent non seulement à la spécificité des besoins de communes de nature et de taille différentes, mais aussi à la volonté d'éviter certaines lourdeurs de gestion.

Il n'en reste pas moins que l'échelle optimum de l'exercice de certaines activités doit être identifiée, compte tenu de la capacité de chaque commune à conduire pleinement l'ensemble de ses missions.

À cette fin, la chambre invite **TCM** et ses communes membres à initier une nouvelle dynamique de mutualisation intercommunale, à l'issue du prochain renouvellement des assemblées municipales. Une enquête menée afin d'identifier les besoins et les pistes potentielles de mutualisations³⁵, pourrait constituer la première étape d'une telle démarche.

2 UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE PORTÉE PAR UNE CROISSANCE CONTINUE DES EFFECTIFS ET L'ÉVOLUTION DE LEUR STRUCTURE

Les effectifs des collectivités et établissements de l'échantillon de contrôle ont sensiblement augmenté entre 2019 et 2024 (2.1). La structure de ces effectifs s'est par ailleurs transformée, non sans conséquences sur les charges de personnel (2.2). Au final, l'impact de la croissance des effectifs sur la masse salariale est estimé à plus de 9 M€ (2.3).

2.1 Une augmentation générale des effectifs

Le décompte des agents peut être exprimé en personnes physiques, en équivalent temps plein (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT)³⁶.

³⁵ Exemples : services informatiques, écoles de musique, accueils de loisirs, entretien des espaces verts, police municipale, ...

³⁶ Dans le cadre du présent contrôle, l'appréciation de la situation et de l'évolution des effectifs se fonde, sauf indication contraire, sur les ETPT calculés à partir des fichiers de paye qui ont été transmis au comptable public et qui portent sur les exercices 2019 à 2024. Les traitements sur ces bases de données ont été réalisés au

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION
METROPOLE ET DANS

La notion d'équivalent temps plein travaillé

L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) quantifie les effectifs d'un organisme en prenant en compte la durée annuelle d'activité des agents : ainsi, un agent à temps plein qui a été en poste la moitié de l'année (recrutement le 1^{er} juillet par exemple) correspond à 0,5 ETPT.

L'analyse de la chambre s'est concentrée sur les données des fichiers de paye des six organismes les plus peuplés de l'échantillon, car ils définissent par eux-mêmes la tendance générale de l'évolution des effectifs pour cet ensemble durant la période de contrôle : **TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine et Saint-Julien-les-Villas**³⁷.

À rebours de l'affirmation d'une volonté de maîtrise de la masse salariale et des effectifs, les créations de postes sont en hausse (2.1.1), de même que les effectifs qui augmentent de 8 % (2.1.2). La stabilisation des effectifs dans certaines communes est trompeuse et liée à l'externalisation de certaines fonctions, sans pour autant que les effectifs ne diminuent (2.1.3).

2.1.1 Un nombre de postes en hausse

2.1.1.1 Des créations de poste dans divers domaines

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'emplois (ou postes) au sein de la communauté d'agglomération et des cinq communes les plus peuplées de l'échantillon de contrôle.

moyen d'une application informatique développée par les juridictions financières pour leur usage propre. Le choix en faveur des ETPT permet de prendre en compte non seulement la quotité de travail, mais aussi la durée d'activité rémunérée des agents pour chaque exercice.

La durée légale annuelle de travail pour un agent à temps plein en poste toute l'année est de 1 607 heures, cependant la base de calcul à prendre en compte pour la rémunération correspond au nombre total d'heures payées, soit 1 820 heures pour une année. Toutes les périodes rémunérées sont incluses dans cette base de calcul : congés payés, formations, absences pour maladie, etc. Le nombre d'heures payées à prendre en compte pour un agent est le nombre d'heures cumulées du premier au dernier jour de l'année, ou au dernier jour de travail de l'agent s'il quitte la collectivité en cours d'exercice.

³⁷ Les autres communes (**Les Noës-près-Troyes, Torvilliers, Lusigny-sur-Barse, Montaulin, Bouranton**) et le CMAS comptabilisent seulement une centaine d'agents à eux six.

Tableau n° 4 : Évolution des emplois entre 2019 et 2024

Organisme	Emplois 2019			Emplois 2024			Écarts		
	Ouverts	Pourvus	Vacants	Ouverts	Pourvus	Vacants	Ouverts	Pourvus	Vacants
TCM (ETP)	382,62	348,63	33,99	439,88	390,88	49	+ 57,26	+ 42,25	+ 15,01
Troyes (ETP)	1 144,88	1 047,63	97,25	1 224,1	1 117,65	106,45	+ 79,22	+ 70,02	+ 9,2
Sainte-Savine (personnes physiques)	148	143	5	183	154	29	+ 35	+ 11	+ 24
Saint-Julien-les-Villas (personnes physiques)	Non transmis	114	Non transmis	126	115	11	Inconnu	+ 1	Inconnu
La Chapelle Saint-Luc (personnes physiques)	421	286	135	377	259	118	- 44	- 27	- 17
Saint-André-les-Vergers (personnes physiques)	195	168	27	Non transmis	Non transmis	Non transmis	Inconnu	Inconnu	Inconnu

Source : CRC Grand Est d'après les tableaux des emplois des communes et de la communauté d'agglomération. **Saint-André-les-Vergers** n'a communiqué ses tableaux des emplois que pour les exercices 2019 à 2023 : ces tableaux comptabilisent plusieurs fois les mêmes emplois, lorsque la commune prévoit qu'ils pourraient être occupés par des agents aux grades³⁸ différents. Le tableau des emplois de **Saint-Julien-les-Villas** pour 2019 ne fait apparaître ni les postes ouverts, ni les postes vacants.

L'augmentation depuis 2019 du nombre d'emplois ouverts pour **TCM**, **Troyes** et **Sainte-Savine** est en décalage avec les objectifs des stratégies de gestion des ressources humaines, qui mettent l'accent sur la stabilisation des effectifs et la maîtrise de l'évolution de la masse salariale. Ces divergences résultent d'une décorrélation entre les créations de postes et le suivi des stratégies fixées : les processus appliqués pour répondre aux besoins des services en termes de moyens humains ne permettent pas de mettre en œuvre les orientations générales affichées en matière d'effectifs. De plus, l'absence de déclinaison des objectifs en indicateurs ou ratios cibles contrarie la prise de conscience immédiate des décalages entre ces objectifs et les évolutions effectives.

Les créations d'emplois concernent principalement les filières administrative, technique et animation. Elles renvoient à différentes fonctions, par exemple : conseillers numériques à **Troyes**³⁹, coordinateur adjoint du pôle accueil de loisirs⁴⁰, coordinateur de la bibliothèque municipale, chargé de communication, psychomotricien pour le multi accueil collectif et familial à **Saint-André-les-Vergers**⁴¹, animateur de relais pour la petite enfance, et accompagnant d'élève en situation de handicap à **Saint-Julien-les-Villas**, ambassadeur du tri,

³⁸ Les agents de la fonction publique territoriale sont répartis au sein de trois catégories qui correspondent à des niveaux hiérarchiques et de rémunération. Ces niveaux hiérarchiques sont, dans l'ordre décroissant : la catégorie A, la catégorie B et la catégorie C. Chaque catégorie regroupe plusieurs cadres d'emplois, qui sont eux-mêmes découpés en grades.

³⁹ Quatre postes créés dans la filière administrative au grade de rédacteur par délibération du 31 mai 2021.

⁴⁰ Poste d'animateur territorial créé par délibération du conseil municipal du 31 janvier 2023.

⁴¹ Postes d'assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques, de rédacteur ou d'attaché et de psychomotricien créés par délibération du conseil municipal du 13 juin 2023.

conseillers France services et chargé de mission en ingénierie financière à **TCM**. **Troyes** a procédé en outre à la création de 21 ETP de policiers municipaux depuis 2019. Le nombre de postes ouverts dans cette filière atteint 67 ETP à la fin 2024. La commune envisage de poursuivre l'augmentation de ses effectifs de policiers municipaux pour les porter à 80 ETP à terme.

2.1.1.2 De nombreux postes vacants

Au 31 décembre 2024, 13 % des postes ouverts étaient vacants.

Tous les organismes constituant l'échantillon de contrôle ont en effet indiqué être confrontés à des difficultés de recrutement. Ces difficultés se manifestent par une carence de candidatures correspondant aux profils recherchés, et par une forme de concurrence avec d'autres employeurs potentiels, publics ou privés. Les métiers en tension relèvent de différents domaines, notamment la police municipale, la petite enfance, la voirie et le bâtiment. Certains postes d'encadrement sont difficiles à pourvoir également.

Sans ce contexte de tension sur les recrutements, les postes vacants seraient moindres et les effectifs plus élevés alors qu'ils ont déjà fortement augmenté entre 2019 et 2024.

2.1.1.3 Un suivi des emplois à améliorer

En application de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'état du personnel doit être annexé aux documents budgétaires. Cet état de nature comptable donne une vue d'ensemble sur le nombre des emplois ouverts et des effectifs au 1^{er} janvier ou 31 décembre.

Il ne retrace cependant pas la liste détaillée de ces emplois qui permettrait de connaître leur situation (occupé / vacant) et le poste (les fonctions) qui leur correspond. Ces données sont, en principe, retracées dans des documents de suivi propres à chaque collectivité, qui en détermine librement le contenu.

La chambre a examiné les tableaux de suivi des emplois de **TCM** et des cinq communes les plus peuplées de l'échantillon : **Troyes**, **La Chapelle Saint-Luc**, **Saint-André-les-Vergers**, **Sainte-Savine** et **Saint-Julien-les-Villas** (cf. tableau n° 4 *supra*). Les documents fournis se caractérisent par leur hétérogénéité. Certains d'entre eux présentent les effectifs en équivalent temps plein (ETP)⁴², d'autres en personnes physiques. Certains (à **TCM**, **Troyes** et **La Chapelle Saint-Luc**) ne portent que sur les emplois permanents⁴³. Par conséquent, ils ne donnent pas une vision exhaustive de la situation des effectifs.

Par ailleurs, les formats de présentation des tableaux ont changé au cours de la période de contrôle pour **Saint-Julien-les-Villas**, **Sainte-Savine** et **Saint-André-les-Vergers**. Pour ces communes, cela limite les possibilités de comparaison entre exercices, ainsi que la lisibilité des évolutions intervenues durant la période. En outre, les tableaux de suivi des emplois de **La Chapelle Saint-Luc** et de **Saint-André-les-Vergers** s'en tiennent à une présentation par

⁴² L'ETP représente l'une des manières de décompter les effectifs d'un organisme. Il prend en compte le nombre d'agents et leur quotité de travail : un agent à temps plein correspond à un ETP.

⁴³ Un seul emploi non permanent figure dans le tableau des emplois de **La Chapelle Saint-Luc** : le poste de directeur de cabinet.

filières⁴⁴, cadres d'emploi et grades. Ils ne fournissent aucune indication sur les fonctions occupées par les agents.

Ces différents facteurs rendent difficile la mise en œuvre d'un suivi précis et complet des effectifs.

La chambre recommande donc à l'ensemble des organismes contrôlés de fiabiliser et renforcer le suivi des effectifs. Il s'agit d'un préalable pour pouvoir mesurer, par la suite, l'atteinte de l'objectif de stabilisation de la masse salariale.

Recommandation n° 1. (TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine, Saint-André-les-Vergers, Saint-Julien-les-Villas) : Fiabiliser et renforcer le suivi des effectifs.

La commune de **Saint-Julien-les-Villas** a indiqué qu'elle mettra en œuvre cette recommandation, en mentionnant dans le ROB les données relatives à l'évolution de ses effectifs. De même, **TCM, Troyes** et le **CMAS** se sont engagés à appliquer la recommandation de la chambre, à travers une présentation de leurs effectifs par emploi (en complément de la présentation par grade déjà en usage) et la définition d'indicateurs permettant un suivi plus fin de l'évolution de la masse salariale.

Par ailleurs, en application de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP), les emplois de chaque collectivité ou établissement doivent être créés par l'assemblée délibérante. La majorité des délibérations examinées mentionnent un grade unique pour chacun des postes ouverts. Cette pratique permet d'identifier à tout moment le niveau hiérarchique qui correspond à chaque emploi. Cela conduit cependant à devoir soumettre à l'assemblée délibérante une modification du niveau hiérarchique dès qu'un agent bénéficie d'un avancement de grade, même si l'agent concerné reste sur le même poste et les mêmes fonctions. Il est ainsi procédé à des créations et à des suppressions d'emplois budgétaires uniquement pour permettre une nomination sur un grade d'avancement, en dehors de tout besoin d'ajustement du volume des effectifs validés.

Les délibérations relatives aux emplois présentées à **Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas** et **Saint-André-les-Vergers** définissent pour leur part une fourchette de grades pour chaque poste ouvert. Cette pratique simplifie la gestion administrative et permet à l'assemblée délibérante de se concentrer sur les modifications substantielles des emplois liées à la mise en adéquation des postes avec les besoins de la collectivité territoriale. Pour améliorer en outre l'information de l'assemblée délibérante, certaines communes présentent les emplois non seulement en référence à un grade mais surtout à une fonction, ce qui permet au conseil de connaître l'objet précis de la création ou de la suppression de poste. Ces deux bonnes pratiques gagneraient à être mises en œuvre par les autres entités.

⁴⁴ La fonction publique territoriale est organisée en huit filières : administrative, technique, culturelle, sportive, animation, police, sapeurs-pompiers, médico-sociale.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

2.1.2 Une augmentation de 8 % des effectifs entre 2019 et 2024

Dans la même dynamique que celle des emplois créés, les effectifs des cinq communes les plus peuplées de l'échantillon et de la communauté d'agglomération augmentent de 8 % entre 2019 et 2024. Cette croissance globale présente un caractère continu. Elle s'opère sur un rythme plus dynamique que la hausse de la population, qui est de 3 % durant la même période pour l'ensemble de l'agglomération. Le tableau qui suit présente le détail de l'évolution propre à chaque organisme.

Tableau n° 5 : Évolution comparée des effectifs et de la population

Organisme	ETPT			Population municipale		
	2019	2024	Évolution (en %)	2019	2024	Évolution (en %)
TCM	280	321	15	170 145	175 193	3
Saint-André-les-Vergers	187	220	18	12 116	12 775	5
Troyes	1 168	1 289	10	60 940	62 782	4
Sainte-Savine	188	188	0	10 301	10 515	2
La Chapelle Saint-Luc	346	342	- 1	12 796	12 299	- 4
Saint-Julien-les-Villas	105	102	- 3	6 820	6 745	- 1
Total	2 274	2 462	8			

Source : CRC Grand Est d'après les fichiers de paye et les données de l'Insee

L'augmentation globale des ETPT durant la période est portée par la progression dynamique des effectifs de **TCM** et des communes de **Troyes** et de **Saint-André-les-Vergers** dont il est intéressant de comprendre les raisons (2.1.1). La stabilisation des effectifs de **Sainte-Savine**, de **Saint-Julien-les-Villas** et de **La Chapelle Saint-Luc** est permise avant tout par l'externalisation de certains postes (2.1.2). Par ailleurs, dans toutes les entités, il est nécessaire d'améliorer le suivi des emplois et la transparence à l'égard de l'assemblée délibérante concernant les créations et suppressions de postes (2.1.3).

La progression de 121 ETPT constatée pour **Troyes** résulte de la croissance des moyens humains relevant des filières technique (+ 26 ETPT), administrative (+ 25 ETPT), police (+ 17 ETPT) et culturelle (+ 15 ETPT), ainsi que de la croissance du personnel hors filière⁴⁵ (+ 37 ETPT). Pour **TCM**, l'augmentation de 41 ETPT par rapport à 2019 procède d'une hausse des effectifs relevant des filières administrative (+ 31 ETPT) et technique (+ 10 ETPT). La progression de 33 ETPT pour **Saint-André-les-Vergers** est due au développement des filières animation (+ 24 ETPT) et technique (+ 14 ETPT)⁴⁶.

⁴⁵ Principalement les agents vacataires.

⁴⁶ D'autres filières ont vu leurs effectifs diminuer, en particulier la filière médico-sociale.

Cette croissance globale des effectifs résulte de différents facteurs. Elle découle principalement de choix de gestion visant à répondre à certains besoins de la population ou des services territoriaux.

À titre d'illustration, **Troyes** a procédé notamment au recrutement d'une dizaine de policiers municipaux supplémentaires entre 2020 et 2024. La commune a renforcé également les effectifs de ses maisons de la petite enfance et de ses écoles maternelles, afin de répondre aux besoins des familles : 15 postes ont été créés à ce titre, dont 12 au sein des crèches municipales et 3 postes d'agent technique spécialisé des écoles maternelles (ATSEM). La réorganisation du service propreté a entraîné la création de 10 postes supplémentaires. Les effectifs des maisons de quartier ont aussi été renforcés. La liste des fonctions occupées par les agents recrutés par **Troyes** au sein des filières administrative et technique est fournie en annexe n° 9.

Pour sa part, dans le cadre de la déclinaison de son projet de territoire, **TCM** a recruté six agents supplémentaires dans ses points conseil emploi en 2022⁴⁷ et neuf au sein de sa direction des déchets en 2023. Un poste de chargé de mission a aussi été créé en 2023 pour optimiser la mobilisation des fonds européens au bénéfice des projets portés par la communauté d'agglomération. De même, la reprise de la gestion de la patinoire en régie directe, à l'issue d'une délégation de service public arrivée à échéance et non renouvelée, a conduit au transfert et à l'intégration de cinq agents dans les effectifs communautaires le 1^{er} mai 2021. La liste des fonctions occupées par les agents recrutés par **TCM** au sein des filières administrative et technique est fournie en annexe n° 10.

Pour la commune de **Saint-André-les-Vergers**, l'augmentation des ETPT traduit en particulier le développement des services de restauration scolaire, de prestations de garde au profit de la petite enfance et d'accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) et périscolaire. Les obligations à respecter en termes de taux d'encadrement et l'augmentation du nombre d'utilisateurs, favorisée par la gratuité des activités périscolaires et l'ouverture des ALSH en juillet et août, ont concouru à la hausse de 24 ETPT constatée pour la filière animation entre 2019 et 2024. Par ailleurs, **Saint-André-les-Vergers** a procédé en fin d'année 2023 à l'intégration dans ses effectifs de huit agents⁴⁸ de la fédération régionale des maisons des jeunes et de la culture (FRMJC) et du groupement d'employeurs pour le développement associatif (GEDA) de l'Aube. Avant ce transfert, la commune finançait déjà les rémunérations de ces postes à temps complet, à travers les subventions qu'elle versait à la FRMJC et au GEDA de l'Aube. La reprise de ces huit agents a donc entraîné une augmentation des ETPT et de la masse salariale, mais **Saint-André-les-Vergers** ne verse plus de subvention aux deux organismes afin de financer ces emplois.

L'évolution des effectifs des communes de **Torvilliers** et **Lusigny-sur-Barse** est conforme à la tendance générale observée au niveau de l'échantillon. Le renforcement et le développement de certains services de proximité ont conduit à une augmentation du nombre d'agents de ces deux collectivités au cours de la période sous revue. **Torvilliers** a ouvert un service d'accueil périscolaire à la rentrée scolaire 2024 qui est à l'origine de la croissance des effectifs pour cette commune. Ceux-ci sont passés de 13 emplois permanents et 3 emplois non permanents à fin 2019 à 16 emplois permanents et 4 emplois non permanents à fin 2024.

⁴⁷ Le réseau des points conseil emploi de **TCM** est constitué de 11 permanences déployées sur le territoire de l'agglomération afin d'assurer l'accueil, l'accompagnement et le suivi des personnes en recherche d'emploi.

⁴⁸ Un agent de catégorie A, un de catégorie B et six de catégorie C (source : rapport d'orientations budgétaires 2024 de la commune de **Saint-André-les-Vergers**).

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Lusigny-sur-Barse, dont les effectifs représentent une vingtaine d'agents⁴⁹, a procédé en mai 2021 à la création d'un poste à temps complet et a recruté un adjoint du patrimoine pour gérer la médiathèque municipale. Cet équipement était auparavant géré par des bénévoles.

La hausse des ETPT est aussi pour partie la conséquence de recrutements intervenus dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs nationaux ou de compétences attribuées par la loi. **TCM** a ainsi procédé au recrutement de huit agents afin d'assurer la gestion des eaux pluviales⁵⁰ ainsi que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)⁵¹. La transformation des « maisons de services au public » (MSAP) en maisons « France services » a entraîné le renforcement de la présence des agents d'accueil⁵² et s'est traduite par le recrutement de six personnes entre 2021 et 2024. Deux recrutements ont également été réalisés pour permettre l'élaboration d'un premier plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) en 2025.

⁴⁹ Soit 19 postes pourvus, 1 poste non pourvu et 2 emplois saisonniers six mois par an pour l'entretien des espaces verts. L'effectif compte 1 agent de catégorie A, tous les autres relèvent de la catégorie C.

⁵⁰ La gestion des eaux pluviales est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2020.

⁵¹ La GEMAPI, compétence obligatoire des EPCI depuis le 1^{er} janvier 2018, est devenue une compétence exclusive de ces derniers à l'issue d'une période de transition qui s'est achevée le 1^{er} janvier 2020.

⁵² En application des recommandations de la « charte nationale d'engagement France services » (cf. annexe n° 5 de la circulaire du Premier ministre n° 6094/SG du 1^{er} juillet 2019).

Le ratio de gestion des ressources humaines

Le rapport entre les ETPT des services chargés de la gestion des ressources humaines et les ETPT pour l'ensemble des effectifs a été mesuré pour les trois communes de l'échantillon de contrôle appartenant à la même strate de population (de 10 000 à 20 000 habitants) : **La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers et Sainte-Savine.**

Tableau n° 6 : Effectifs affectés à la gestion des ressources humaines

Commune	2021			2024		
	ETPT des services de gestion des ressources humaines (a)	ETPT totaux (b)	Ratio (a)/(b)*100 (en %)	ETPT des services de gestion des ressources humaines (a)	ETPT totaux (b)	Ratio (a)/(b)*100 (en %)
La Chapelle Saint-Luc	10	344	2,9	10,4	342	3
Saint-André-les-Vergers	5,9	198	3	5,4	220	2,4
Sainte-Savine	3,4	176	2	5,6	188	3

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye des communes

Les ratios de gestion mis en évidence n'intègrent pas les missions qui sont assurées par le **CDG 10** (cf. *infra*). Ils n'ont ni valeur, ni prétention normative et constituent simplement des repères d'analyse qui permettent de comparer la situation des trois communes concernées. Ces dernières présentent des indicateurs proches. Il convient de rappeler cependant que les postes de DRH ont été ou sont toujours vacants à **Saint-André-les-Vergers** et **Sainte-Savine** (cf. *supra*). Les ratios de ces deux collectivités seraient respectivement de 2,9 % et 3,3 % si ces postes avaient été pourvus en 2024.

TCM, Troyes et le **CMAS** disposent d'une DRH mutualisée. Le ratio commun⁵³ qui en découle est de 2,4 % en 2024.

La chambre a procédé à une estimation des évolutions des taux d'administration pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon, sur la base des données de leurs fichiers de paye. Ce taux est un indicateur qui rapporte les effectifs permanents et non permanents d'une collectivité ou d'un établissement public à la population de son territoire. Il s'exprime en ETP pour 1 000 habitants.

⁵³ Calculé sur la base des ETPT de la DRH, hors les cellules médico-sociale et budget qui ne participent pas directement à la gestion des effectifs, et des ETPT totaux.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 7 : Évolution des taux d'administration entre 2019 et 2024

Organisme	2019			2024			Taux moyen national pour les organismes de même strate (‰)
	ETP	Population municipale légale	Taux d'administration (‰)	ETP	Population municipale légale	Taux d'administration (‰)	
EPCI à fiscalité propre de 100 000 à 300 000 habitants							
TCM	287	170 145	1,7	323	175 193	1,8	4,6
Commune de 50 000 à 100 000 habitants							
Troyes	1 208	60 940	19,8	1 296	62 782	20,6	20
Communes de 10 000 à 20 000 habitants							
La Chapelle Saint-Luc	354	12 796	27,7	340	12 299	27,6	17,2
Saint-André-les-Vergers	194	12 116	16,0	220	12 775	17,2	
Sainte-Savine	155	10 301	15,0	136	10 515	12,9	
Commune de 5 000 à 10 000 habitants							
Saint-Julien-les-Villas	109	6 820	16,0	101	6 745	15,0	14,8

Source : CRC Grand Est d'après les fichiers de paye des organismes, les données de l'Insee et les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le taux d'administration augmente pour **TCM**, **Troyes** et **Saint-André-les-Vergers**. Cela signifie que la croissance des effectifs est plus dynamique que celle de la population. À l'inverse, **Sainte-Savine** et **Saint-Julien-les-Villas** présentent des taux d'administration en diminution. Celui de **Sainte-Savine** devient sensiblement inférieur à la moyenne nationale des communes de 10 000 à 20 000 habitants. En revanche, le taux d'administration de **La Chapelle Saint-Luc** est stable et demeure supérieur de 10 points à la moyenne nationale des communes de même catégorie. La situation de **Troyes**, **Saint-André-les-Vergers** et **Saint-Julien-les-Villas** est comparable à celle des communes de même strate de population. **TCM** se distingue par un taux inférieur à la moyenne nationale. Cela résulte des modalités de mise en œuvre de la mutualisation des services entre la communauté d'agglomération et sa ville-centre. En effet le personnel mutualisé est majoritairement comptabilisé dans les effectifs de la commune, **TCM** assurant la prise en charge de sa quote-part des rémunérations sur la base de clés de répartition fixées par convention. Par ailleurs, **Troyes** fait valoir que les services de proximité proposés sur le territoire de la commune (commerces, foires du mois de mars, équipements de loisirs, culturels et touristiques, services administratifs étatiques et départementaux) répondent pour partie à des besoins qui dépassent le strict périmètre communal. Les moyens mobilisés pour faire face à ces charges de centralité, au bénéfice d'usagers qui, selon l'ordonnateur, peuvent vivre ou travailler à Troyes mais être domiciliés dans une autre collectivité, contribuent à une élévation de son taux d'administration.

2.1.3 Une stabilisation en trompe l'œil des effectifs pour plusieurs communes

Les effectifs de six communes de l'échantillon n'ont pas augmenté entre 2019 et 2024. Pour les trois d'entre elles qui comptent plus de 5 000 habitants, les ETPT sont restés stables et ont même diminué légèrement durant cette période (*cf.* tableau n° 5 *supra*). Ces situations ne résultent qu'en partie de choix opérés par ces collectivités.

La Chapelle Saint-Luc indique apprécier systématiquement la nécessité ou non de procéder au remplacement des agents qui prennent leur retraite. La majorité de ces agents n'ont pas été remplacés entre 2019 et 2022. La commune a procédé également à l'externalisation de certaines missions ou de certains services. Dès 2019, le ROB pose le principe de l'adaptation régulière de l'organisation pour une meilleure efficacité et envisage l'externalisation vers le secteur privé de tâches comme l'entretien de locaux, l'élagage, la tonte. Cette même année, l'externalisation de l'entretien des structures de petite enfance est testée, puis pérennisée après un bilan intermédiaire favorable. La tonte des terrains de football a été externalisée également car le matériel de tonte vieillissant aurait nécessité un investissement de 40 000 € pour son remplacement ainsi que l'achat d'un camion benne à 35 000 €. La gestion d'une partie des espaces verts et l'élagage ont aussi été externalisés, ce qui a permis d'éviter le recrutement d'un agent. Au tableau des emplois ont été supprimés 23 postes d'agents des services espaces verts, moyens généraux, enseignement et vie associative entre 2020 et 2024.

L'externalisation de ces fonctions n'a pas pour autant conduit **La Chapelle Saint-Luc** à diminuer ses effectifs : de nouveaux postes ont été créés pour proposer de nouveaux services, tels qu'un accueil collectif de mineurs, une cantine, une maison France services. L'augmentation des ressources humaines induite par ces activités nouvelles neutralise ainsi les réductions de personnel réalisées dans d'autres secteurs. Par ailleurs, le ROB de la commune pour 2024 précise que plusieurs recrutements sont prévus en cours d'année, tels que par exemple : trois agents de médiation, un directeur adjoint fonctionnel des services techniques, un rédacteur en matière juridique et de marchés publics, un assistant en ressources humaines, un agent en charge de la convention territoriale globale.

De même, **Sainte-Savine** confie au secteur privé certaines activités, comme l'entretien des espaces verts. Par ailleurs, le départ de l'agent qui occupait le poste de couvreur a conduit la collectivité à recourir à des prestations de service dans ce domaine. En outre, la baisse des effectifs rendue possible par l'externalisation de certaines tâches a été compensée par le recrutement d'agents supplémentaires dans d'autres services, existants ou nouveaux : les effectifs de la police municipale sont passés de 4 à 6 ETPT ; un agent a été recruté au sein du pôle animation de la vie locale, afin de promouvoir le commerce et la vie associative sur le territoire de la commune, dans le cadre du dispositif « action cœur de ville » ; l'ouverture d'une classe de maternelle à la rentrée 2020 a conduit à la création de deux postes d'ATSEM à temps non complet.

Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si les externalisations réalisées aboutissent à une baisse nette des charges pour les communes concernées. Cependant, les charges à caractère général de **Sainte-Savine** ont augmenté de 39 % entre 2019 et 2024, passant de 2,1 M€ à 2,9 M€. Au sein de ces charges, les dépenses d'entretien et de réparation progressent de 47 % et celles afférentes aux contrats de prestations de 89 %. À La Chapelle Saint-Luc, les prestations effectuées par des entreprises privées contribuent à l'augmentation des charges à caractère général. Celles-ci ont évolué de 3,6 M€ en 2019 à 4,3 M€ en 2024. La commune a cependant précisé que le principal intérêt de l'externalisation ne résidait pas dans la réalisation d'économies, mais dans l'allègement de certaines contraintes

de gestion. À titre d'illustration, la collectivité n'a plus à gérer les conséquences des absences imprévues de ses agents d'entretien lorsque le ménage est confié à un prestataire extérieur.

La stabilisation des effectifs de ces deux communes est donc trompeuse : l'externalisation de plusieurs fonctions, qui aurait dû donner lieu à une diminution de l'effectif, a été compensée par la création de nouveaux postes.

Les effectifs des communes de **Montaulin** et **Les Noës-près-Troyes** sont demeurés stables en volume. Ils atteignent quatre agents permanents et un agent non permanent pour **Montaulin**, et seuls deux agents sont à temps complet. Pour **Les Noës-près-Troyes** l'effectif permanent et non permanent est passé de 48 agents fin 2019 à 47 agents fin 2024. La structure du personnel a toutefois évolué au cours de la période pour ces deux communes (*cf. infra*).

Bouranton a vu ses effectifs diminuer. En 2022, cette commune a constitué avec deux autres collectivités territoriales⁵⁴ un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS). Cet établissement, financé par les contributions de ses trois communes membres, assure pour le compte de celles-ci l'exercice de la compétence en matière scolaire. En conséquence, **Bouranton** a transféré au SIVOS le personnel municipal qui était affecté aux activités dans ce domaine, à savoir deux ATSEM et une accompagnatrice pour les transports en bus scolaire. À fin 2024, le personnel de la commune n'est plus constitué que d'un agent d'entretien à temps plein, d'un secrétaire de mairie à mi-temps et d'un agent d'entretien à temps partiel.

2.2 Une transformation de la structure des effectifs

La hausse globale des effectifs au niveau de l'échantillon de contrôle s'accompagne d'une modification de la structure de ces effectifs. Cette modification s'opère de plusieurs manières et toutes n'ont pas la même conséquence sur l'évolution de la masse salariale. En effet, si l'augmentation de la proportion des agents de catégorie A et B contribue à une augmentation des dépenses de personnel (2.2.1), celle de la part des agents non titulaires dans l'effectif global (2.2.2) et l'évolution de l'équilibre des filières (2.2.3) ou des hommes et des femmes (2.2.4) n'a que peu d'incidences en termes financiers.

2.2.1 Une élévation de la qualification statutaire du personnel

Le volume des cadres (agents de catégorie A) et des cadres intermédiaires (agents de catégorie B) progresse dans plusieurs collectivités et établissements qui composent l'échantillon de contrôle. Pour les cinq communes les plus peuplées et la communauté d'agglomération, le personnel de catégorie A est passé de 223 à 241 ETPT entre 2019 et 2024, ce qui représente une hausse de 8 %. Le personnel de catégorie B a augmenté dans le même temps de 416 à 479 ETPT, soit + 15 %. Les cadres et cadres intermédiaires représentent à fin 2024 un quart de l'ensemble des effectifs. Ce taux est en hausse par rapport à 2019, alors même que les ETPT des agents de catégorie C ont progressé de 7 %.

Dans le détail, cette croissance globale est portée par **Troyes**, **Saint-Julien-les-Villas** et **TCM**. La communauté d'agglomération présente le niveau de progression le plus élevé. Au

⁵⁴ Les communes de Laubressel et Thennelières.

sein de l'EPCI, les ETPT des agents de catégorie A ont augmenté de 29 % et ceux de catégorie B de 41 %. Ils représentent, pour les deux catégories confondues, près de la moitié des effectifs à la fin 2024.

Une première raison explique cette tendance à une élévation des grades détenus par les agents : depuis 2019, la classification de plusieurs cadres d'emplois de la fonction publique territoriale au sein des différents groupes hiérarchiques a été modifiée. Le décret n° 2017-902 du 9 mai 2017 a procédé au reclassement des éducateurs de jeunes enfants de la catégorie B dans la catégorie A, à compter du 1^{er} février 2019. **Troyes** a dû mettre en œuvre cette évolution statutaire au profit des 21 éducateurs de jeunes enfants (20,6 ETPT) qui étaient en poste au sein de la commune en janvier 2019. **TCM** a fait de même pour ses quatre agents concernés. Le surcroît de masse salariale imputable à cette mesure est évalué à 6 200 € sur l'année par la commune et à 1 100 € par la communauté d'agglomération. Par ailleurs, dans le cadre de la transposition à la fonction publique territoriale des accords du « Ségur de la santé »⁵⁵, plusieurs décrets sont venus modifier la carrière des agents relevant de différents cadres d'emploi de la filière médico-sociale à compter du 1^{er} janvier 2022. Les décrets n° 2021-1882 et 2021-1885 du 29 décembre 2021 ont reclassé les auxiliaires de puériculture territoriaux de la catégorie C dans la catégorie B et ont revalorisé l'échelonnement indiciaire applicable à leur rémunération. **Troyes** a mis en œuvre ces mesures au profit des 92 auxiliaires de puériculture (89,5 ETPT) qu'elle employait en décembre 2021. **TCM** a fait de même pour ses neuf agents concernés. Les charges supplémentaires liées à ces reclassements catégoriels sont évaluées à 96 000 € sur l'année par la commune et à 14 000 € par la communauté d'agglomération.

Dans le même ordre d'idées, à **Saint-Julien-les-Villas**, la fin de la politique des contrats aidés a conduit à la transformation d'une partie des 15 contrats de ce type recensés en 2019 (correspondant à neuf ETPT) en emplois permanents, pour lesquels la commune ne bénéficie plus des aides financières de l'État. Le statut des agents est désormais plus protecteur mais le coût pour la commune n'est plus le même.

La seconde raison qui explique l'augmentation du nombre d'agents de catégorie A et B est le besoin pour les collectivités locales d'élever les qualifications du personnel pour répondre à une exigence de professionnalisation attendue par le citoyen. Avec le développement du numérique à tous les niveaux, les fonctions et la gestion sont plus techniques et plus complexes qu'avant. À titre d'illustration, le poste de responsable financier de **Les Noës-près-Troyes** était occupé par un agent de catégorie C en 2019, mais un fonctionnaire de catégorie A assure ces fonctions en 2024. **Saint-Julien-les-Villas** compte en 2024 un attaché principal (catégorie A) dans ses effectifs alors qu'aucun agent n'était titulaire de ce grade en 2019. **Lusigny-sur-Barse** constate que la hausse des contraintes réglementaires dans le domaine du traitement des espaces verts entraîne pour le personnel assurant ces fonctions des besoins supérieurs en termes de qualifications professionnelles. Les nouvelles missions dont se saisissent les collectivités locales nécessitent en outre une certaine ingénierie : à **Troyes** et **TCM**, plusieurs postes de catégorie A ont ainsi été créés au cours de la période sous revue, notamment au sein des filières technique (exemples : directeur du développement durable, climat et énergie ; chargé de mission mobilités et aménagements cyclables ; chargés de mission PLUI) et administrative (exemples : directeur du protocole ; directeur de la surveillance du domaine public ; chargé de mission fonds européens ; chargé de mission ingénierie financière ; chargé de mission territoire zéro chômeur de longue durée).

⁵⁵ Concertation lancée par le Gouvernement en mai 2020, en réponse à la crise sanitaire du Covid-19, afin d'améliorer les conditions de travail des soignants et de moderniser l'offre de soins.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Enfin, plusieurs collectivités ont décidé de créer de nouveaux postes d'encadrement, pour faciliter l'organisation des services. Le nombre d'emplois fonctionnels⁵⁶ au sein de **TCM** et de **Troyes** a ainsi été porté de 5 à 10. De même, **Sainte-Savine** a créé plusieurs emplois de catégorie A et B entre 2019 et 2024, par exemple : directeur général des services adjoint (emploi fonctionnel pourvu de 2020 à 2022), directeur des services techniques, directeur général adjoint, responsable de la qualité de vie au travail.

Toutes ces évolutions ont des conséquences sur le coût moyen des postes et sur la masse salariale, qui progressent.

2.2.2 L'augmentation de la part du personnel contractuel dans les effectifs

2.2.2.1 Les raisons de l'augmentation du nombre d'agents contractuels

D'après la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)⁵⁷, les agents contractuels (personnel non titulaire) représentent 23 % des effectifs physiques (hors contrats aidés) de la fonction publique territoriale en 2022, les fonctionnaires (personnel titulaire) 74 % et les « autres statuts » (personnel non titulaire) 3 %⁵⁸. La proportion des agents contractuels a progressé de 4,6 % entre 2021 et 2022, soit plus du double de la hausse moyenne constatée durant la décennie 2011-2021 (2 %). Les données publiées par la direction générale des collectivités locales (DGCL)⁵⁹ font état d'une répartition similaire des effectifs, lorsqu'ils sont exprimés en ETP : 23 % d'agents contractuels, 74 % de fonctionnaires et 3 % au titre des « autres statuts ».

Au sein de l'échantillon de contrôle, les agents contractuels sont majoritaires dans certaines des communes les moins peuplées, par exemple **Torvilliers** et **Montaulin**. L'évolution de la proportion du personnel non titulaire (agents contractuels et « autres statuts ») a été mesurée en ETPT pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle, sur la base de leurs fichiers de paye.

⁵⁶ Les emplois fonctionnels correspondent aux postes d'encadrement supérieurs des collectivités et établissements publics territoriaux (directeur général des services, directeur général adjoint...).

⁵⁷ Source : fonction publique, chiffres clés 2024.

⁵⁸ Pour la fonction publique territoriale, la catégorie des « autres statuts » recouvre principalement les assistants maternels et familiaux, les apprentis et les collaborateurs de cabinet.

⁵⁹ Source : les collectivités locales en chiffres 2024.

Tableau n° 8 : Proportion des non titulaires dans l'effectif global (en ETPT) (en %)

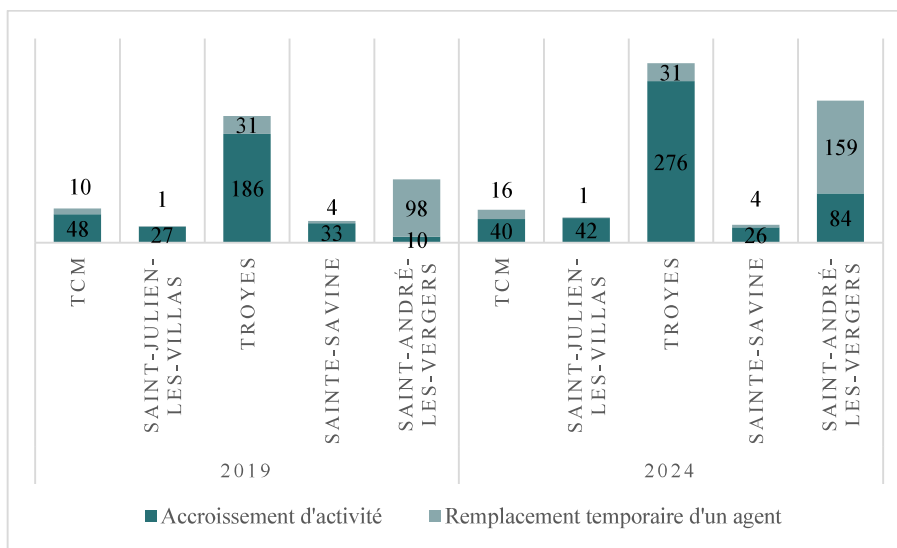
Organisme	2019	2024
TCM	23	30
Sainte-Savine	34	37
La Chapelle Saint-Luc	29	36
Saint-André-les-Vergers	25	31
Saint-Julien-les-Villas	31	30
Troyes	20	25

Source : CRC Grand Est, d'après les fichiers de paye des collectivités et de l'établissement intercommunal

La part des agents non titulaires dans les effectifs a augmenté sensiblement depuis 2019. Si les fonctionnaires restent majoritaires, ils représentent désormais moins des deux tiers du personnel dans deux des communes examinées. Cette hausse de la proportion des agents contractuels est la conséquence de plusieurs facteurs.

Les recrutements par contrat représentent en premier lieu pour les collectivités et établissements territoriaux un instrument qui leur permet de répondre à des besoins temporaires ou saisonniers, tels que le remplacement d'un agent permanent momentanément absent, ou encore l'organisation de services d'accueil et de loisirs pour les enfants pendant les vacances scolaires. Les secteurs techniques, de l'enfance-jeunesse et de l'enseignement musical sont ceux qui mobilisent le plus les emplois contractuels sur des postes non permanents. Le recours aux agents non titulaires permet ainsi une adaptation des moyens humains aux fluctuations d'activité en cours d'année.

Graphique n° 1 : Recrutements contractuels répondant à des besoins temporaires ou saisonniers



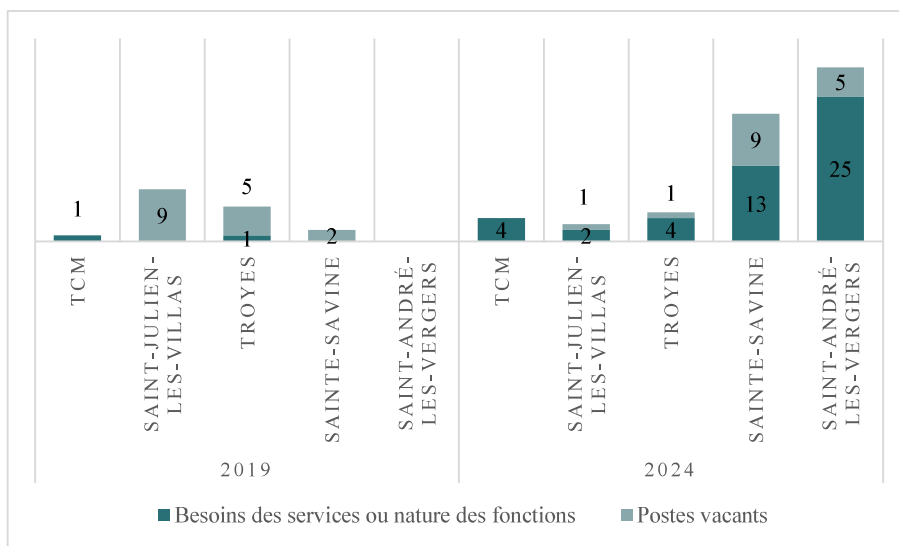
Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Une hausse significative du nombre d'emplois reposant sur le motif d'accroissement d'activité est constatée entre 2019 et 2024 pour **Troyes**, **Saint-Julien-les-Villas** et **Saint-André-les-Vergers**. Cette croissance est due à la mise en place de contrats saisonniers, dans le cadre d'emplois offerts lors des vacances d'été et de chantiers d'embellissement des espaces urbains organisés par **Troyes** au profit des jeunes à compter de 2022. Depuis 2024, ces chantiers sont mis en œuvre chaque mois de l'année, et non plus seulement en été. Pour **Saint-Julien-les-Villas**, la hausse du recours aux contrats pour accroissement d'activité compense la suppression progressive des contrats aidés affectés sur des postes d'animateurs. En ce qui concerne **Saint-André-les-Vergers**, l'augmentation est due au développement des services d'accueil extrascolaire, qui nécessitent la mobilisation d'effectifs supplémentaires à certaines périodes de l'année. La diminution du nombre d'emplois rattachés à un accroissement d'activité (emplois saisonniers) pour **Sainte-Savine** s'explique par l'externalisation de certaines activités. Par ailleurs, **Saint-André-les-Vergers** se distingue des autres communes par l'ampleur et la hausse, par rapport à 2019, du nombre de recrutements effectués pour remplacer les agents absents.

L'embauche par contrat répond aussi à des besoins permanents, lorsque la procédure pour recruter un fonctionnaire peut se révéler complexe (hypothèse de métiers nécessitant des compétences spécifiques et peu représentées chez les titulaires de la fonction publique) ou qu'elle ne donne pas satisfaction (hypothèse d'une absence de candidature d'un titulaire adaptée aux besoins). C'est à ce titre que les postes de directeur des finances de la ville de **Troyes** et de directrice du **CMAS**⁶⁰ sont occupés par des agents non titulaires.

Graphique n° 2 : Recrutements contractuels répondant à des besoins permanents



Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal

Un développement important du recours aux agents contractuels pour pallier la carence des candidatures de fonctionnaires est observé à **Saint-André-les-Vergers** et **Sainte-Savine**.

⁶⁰ La directrice du CMAS est une salariée de **Troyes** en contrat à durée indéterminée (CDI). Depuis le 15 avril 2023 et pour trois ans, elle est mise à disposition de l'établissement municipal à mi-temps et à titre gracieux, sur le fondement de l'article L. 512-15 du CGFP.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Cette situation, conjuguée à la vacance de certains postes de cadres⁶¹, sont les indices au niveau local de difficultés de recrutement des titulaires et d'une baisse d'attractivité de la fonction publique territoriale, déjà bien documentées au niveau national⁶².

L'augmentation de la part des agents contractuels traduit enfin l'appropriation du contrat de projet, un dispositif créé par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cet outil permet à une collectivité ou un établissement public territorial de procéder à un recrutement pour une durée totale comprise entre un et six ans, afin de réaliser un projet déterminé. Au sein de l'échantillon de contrôle, seuls trois organismes ont recouru à ce type de contrat entre 2019 et 2024. **TCM** et **Troyes** ont chacune recruté une dizaine de personnes à ce titre, afin d'assurer notamment les fonctions de médiateurs de tranquillité publique (quatre postes), de conseillers numériques (cinq postes), de chargé de mission « action cœur de ville », d'assistant régie des collections des musées, de conseiller en énergie partagée, de chargé de mission « mobilités actives » et de chargé de mission « climat air énergie ». **Saint-Julien-les-Villas** a recruté deux personnes en contrat de projet : un conseiller numérique et un agent chargé du suivi des dossiers de subvention pour les investissements importants de la ville.

Tous motifs confondus (réussite à un concours de la fonction publique ou nomination directe), le volume de titularisations d'agents contractuels varie fortement en fonction des organismes examinés.

Tableau n° 9 : Agents contractuels titularisés de 2019 à 2024

Organisme	Nombre de titularisations d'agents contractuels
TCM	13
Troyes	71
Saint-André-les-Vergers	59
Sainte-Savine	24
Saint-Julien-les-Villas	23
La Chapelle Saint-Luc	12

Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal

Le nombre d'agents contractuels qui accèdent au statut de fonctionnaire est modeste au regard de l'effectif des non titulaires. Ce mécanisme n'est pas par lui-même en mesure de modifier l'équilibre de la répartition entre les deux catégories de personnel.

⁶¹ Cf. *supra* : directeur des ressources humaines à **Saint-André-les-Vergers** ; responsable des ressources humaines (entre le printemps 2022 et septembre 2024) et directeur des affaires culturelles à **Sainte-Savine**.

⁶² Cf. les rapports : « *Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité* », France Stratégie, décembre 2024 ; « *L'attractivité de la fonction publique territoriale et la marque employeur* », Sénat, mars 2024.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

L'importance acquise par les non titulaires dans les effectifs a amené **TCM, Troyes** et le **CMAS** à créer en 2022, au sein de la direction mutualisée des ressources humaines et dans le cadre d'un projet global de modernisation, un service dédié à la gestion des agents contractuels. Cette cellule est constituée de sept personnes, dont la cheffe de service et son adjointe. **La Chapelle Saint-Luc** affecte également une partie de ses moyens humains à la gestion du personnel contractuel de la commune : 4 agents de la DRH sur 12 sont spécifiquement en charge de cette mission. Cette spécialisation vise à faciliter la prise en compte des règles particulières qui s'appliquent aux non titulaires, de leur embauche à la fin de la relation de travail. Dans les autres communes de l'échantillon de contrôle, ce sont les mêmes agents qui gèrent les dossiers du personnel titulaire et du personnel contractuel.

2.2.2.2 Un coût des agents contractuels en moyenne moins élevé que celui des agents titulaires

Au sein de l'échantillon de contrôle, la rémunération des agents contractuels de droit public sur emploi permanent est alignée sur celle des titulaires. Le salaire de base est calculé en fonction d'un indice qui se réfère aux grilles de traitement en vigueur pour les fonctionnaires, et les organes délibérants ont ouvert le bénéfice du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁶³ aux deux catégories de personnel.

Cependant la délibération adoptée par **Saint-Julien-les-Villas** subordonne l'attribution du régime indemnitaire pour les non titulaires à une condition d'ancienneté de 12 mois au cours des 18 derniers mois. Ce critère n'a pas été modifié depuis la mise en place du RIFSEEP en 2016, mais en réalité il n'est pas appliqué. Les contrats de recrutement initial mentionnent le montant du régime indemnitaire qui est attribué à l'agent contractuel, sans en subordonner le bénéfice à une condition préalable d'ancienneté. Par conséquent, dans cette commune aussi, les agents contractuels sur emploi permanent perçoivent un régime indemnitaire selon les mêmes règles que celles qui sont appliquées aux fonctionnaires. **Saint-Julien-les-Villas** dit avoir engagé en 2025 un processus de révision de son RIFSEEP, à moyens financiers constants, afin d'améliorer la lisibilité des règles que la collectivité met en œuvre en matière de rémunération.

Le RIFSEEP est constitué de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée aux fonctions occupées et à l'expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA), fondé sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. La somme des plafonds définis par l'organe délibérant pour chaque part ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Si le montant d'IFSE par ETPT a progressé en moyenne pour les agents contractuels des filières administrative, technique et animation, il demeure nettement inférieur à celui d'un fonctionnaire, à quelques exceptions près⁶⁴. Le CIA versé aux agents contractuels ne représente pas un montant significatif.

⁶³ Cf. *infra*.

⁶⁴ En 2024, le régime indemnitaire des non titulaires est supérieur à celui des titulaires au sein de la catégorie A de la filière administrative pour quatre communes (**Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine**) et de la catégorie B de la filière animation pour deux communes (**La Chapelle Saint-Luc, Saint-André-les-Vergers**).

La prise en compte du salaire total (régime indemnitaire et traitement indiciaire) ne modifie pas le constat : les non titulaires perçoivent en moyenne une rémunération brute hors charges patronales inférieure à celle des fonctionnaires, pour une même catégorie hiérarchique au sein d'une même filière.

À titre d'illustration, le salaire brut moyen 2024 en catégorie A est de 65 331 € par ETPT pour un fonctionnaire de la commune de **Troyes** et de 55 030 € pour un agent contractuel. En catégorie B, il est pour **La Chapelle Saint-Luc** de 39 244 € par ETPT pour un fonctionnaire et de 31 834 € pour un agent contractuel. Les raisons avancées pour expliquer cette situation sont de plusieurs ordres. Les agents contractuels ne bénéficient pas du système de progression automatique de rémunération liée à l'ancienneté dont profitent les fonctionnaires. Ils sont aussi plus jeunes en moyenne⁶⁵. Par ailleurs, la part des non titulaires est plus importante au sein des filières culturelle, sportive et animation, soit les filières dans lesquelles la rémunération par ETPT est la moins élevée.

L'augmentation de la part des agents contractuels dans les effectifs ne contribue donc pas, en soi, à l'augmentation de la masse salariale.

2.2.2.3 Des règles de recrutement à mieux respecter

TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc et Sainte-Savine privilégient l'embauche par contrat d'agents qu'elles pourraient recruter directement en qualité de fonctionnaires. L'article L. 326-1 du CGFP autorise en effet, par dérogation à l'article L. 320-1, le recrutement sans concours au 1^{er} grade des cadres d'emploi de catégorie C, lorsque ce grade est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique. Cependant, la croissance des effectifs non titulaires de catégorie C est supérieure à celle des effectifs titulaires de même catégorie, pour les six organismes dans lesquels ce sujet a été examiné.

⁶⁵ Toutes catégories confondues, l'âge moyen des agents contractuels de **TCM** et **Troyes** est inférieur à la quarantaine, il est supérieur à ce seuil pour les fonctionnaires.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 10 : Évolution comparée des effectifs titulaires et non titulaires de catégorie C

Organisme	2019		2024		Évolution (en %)	
	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires
TCM	130	11	133	15	3	37
Saint-André-les-Vergers	99	28	124	46	25	66
Saint-Julien-les-Villas	53	7	53	11	- 1	49
La Chapelle Saint-Luc	213	63	189	83	- 11	33
Troyes	616	87	646	99	5	13
Sainte-Savine	91	12	93	13	2	13
Ensemble formé par TCM et les cinq communes	1 202	208	1 238	267	3	28

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye

Les ETPT des non titulaires augmentent globalement de 28 % et ceux des titulaires de 3 %. Le développement du recours aux agents non permanents (accroissement d'activité), qui sont par définition des agents non titulaires, explique cette évolution différenciée.

Toutefois, le recrutement volontaire d'agents contractuels de catégorie C sur des postes qui pourraient être pourvus au moyen d'une nomination directe en qualité de fonctionnaire renforce, pour **TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc** et **Sainte-Savine**, la dynamique d'accroissement de la proportion des non titulaires dans les effectifs. Les trois communes et la communauté d'agglomération motivent par des considérations pratiques leur choix en faveur des embauches par contrat.

Elles avancent que cela répond à la volonté de certaines personnes, qui refusent de s'engager dans une carrière au sein de la fonction publique, en raison des contraintes liées aux règles statutaires ou aux modalités de rémunération. **La Chapelle Saint-Luc** et **Sainte-Savine** font aussi valoir qu'il est difficile et incertain pour l'employeur public de refuser la titularisation d'un fonctionnaire à l'issue de l'accomplissement de sa période de stage⁶⁶. Par comparaison, la réalisation d'une première expérience en qualité de non titulaire permet à l'employeur public et à l'agent concerné de vérifier la bonne adéquation entre les compétences détenues et le poste occupé, puis de décider ou non de renouveler la relation professionnelle (comme agent contractuel ou le cas échéant comme fonctionnaire).

⁶⁶ Les personnes qui accèdent à la fonction publique en qualité de fonctionnaire sont en principe recrutées comme stagiaires, pour une période définie par les textes et qui est variable selon les situations. Cette période de stage est à la fois une phase d'apprentissage et une phase probatoire. Elle peut être prolongée dans certains cas. À l'issue, le fonctionnaire est titularisé sur son poste s'il a fait la preuve de ses aptitudes. À défaut, il peut être licencié pour insuffisance professionnelle.

Par conséquent, **TCM** et **Troyes** subordonnent la nomination directe des fonctionnaires stagiaires de catégorie C à l'exécution préalable d'un contrat à durée déterminée (CDD). Pour leur part, les agents non titulaires de catégorie C de **La Chapelle Saint-Luc** et de **Sainte-Savine** ont la possibilité, lorsqu'ils donnent satisfaction, de demander au bout d'un an ou deux leur nomination comme fonctionnaires, en substitution d'un renouvellement de contrat.

Si ces pratiques répondent à un souci d'adaptation des effectifs aux besoins des employeurs, il n'en reste pas moins qu'elles constituent un détournement des motifs juridiques qui autorisent le recours aux agents contractuels et sur lesquels elles se fondent : l'accroissement temporaire d'activité (article L. 332-23 du CGFP) ; les besoins des services ou la nature des fonctions, lorsqu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté (article L. 332-8 du CGFP) ; la vacance de poste (article L. 332-14 du CGFP).

2.2.3 Une modification de l'équilibre entre les filières de la fonction publique

La fonction publique territoriale est organisée en huit filières (*cf. supra*). Ces filières correspondent aux différents secteurs d'activité dans lesquels se répartissent les cadres d'emplois (ou statuts particuliers) qui régissent les fonctionnaires territoriaux. La croissance des effectifs ne s'est pas faite avec la même ampleur selon les filières. Cela a entraîné une modification de la part représentée par plusieurs domaines d'activité au sein de l'ensemble des moyens humains mobilisés. Ce phénomène reflète l'adaptation des services publics à l'évolution des besoins locaux. Les filières administrative, animation et police sont celles dont le développement est le plus significatif entre 2019 et 2024.

Tableau n° 11 : Évolution de la proportion des filières au sein des effectifs (en %)

Filière	Administrative		Animation		Police	
	2019	2024	2019	2024	2019	2024
TCM	47,2	51	0,4	0,6	1,1	0,9
Sainte-Savine	21,1	23,1	15,8	15,5	2,5	3,1
Troyes	22,4	22,3	3,3	3,1	3,7	4,6
La Chapelle Saint-Luc	20,9	21,3	14,9	18,2	2,5	2,6
Saint-Julien-les-Villas	15	19,4	13,3	19,4	3,8	3,9
Saint-André-les-Vergers	17,6	16,1	8,8	18,4	1,7	2,3

Source : CRC Grand Est, sur la base des ETPT calculés à partir des fichiers de paye

L'effectif global de la filière animation a progressé de 147 à 192 ETPT, soit + 30 %. La part que représente cette filière dans l'ensemble des moyens humains évolue de 9,4 % à 12,5 %. Si dans ce secteur d'activité une augmentation du volume des ETPT est constatée pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle, les hausses les plus importantes concernent les communes de **Saint-André-les-Vergers** et **Saint-Julien-les-Villas**. Au sein de

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

la première, l'effectif de la filière animation a plus que doublé, passant de 16,5 à 40,5 ETPT. Pour la seconde, l'effectif progresse de 13,9 à 19,7 ETPT, soit + 42 %. Ces évolutions matérialisent l'importance des moyens supplémentaires qui sont consacrés aux accueils périscolaires et de loisirs, afin notamment de prendre en compte les besoins d'accompagnement renforcé de certains enfants. Elles traduisent par ailleurs l'attention que les communes, qui sont devenues autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant depuis le 1^{er} janvier 2025⁶⁷, portent à ces missions.

L'effectif de la police territoriale progresse de 30 % au total, passant de 63 à 84 ETPT. Trois des cinq communes examinées ont renforcé leurs moyens dans cette filière. Les ETPT des policiers municipaux ont augmenté de 43 à 60 pour **Troyes**, de 3 à 5 pour **Saint-André-les-Vergers** et de 4 à 6 pour **Sainte-Savine**. Cette commune a par ailleurs créé deux postes d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) : le personnel qui occupe ces emplois relève de la filière administrative, cependant il est affecté au service de police municipale et en renforce les moyens.

Durant la période sous revue, l'effectif de la filière administrative a augmenté de 15 % environ. Il représente 621,9 ETPT en 2024 contre 549,7 ETPT en 2019. La hausse concerne l'ensemble des organismes les plus peuplés de l'échantillon. Elle est cependant particulièrement marquée à **TCM**. Pour la seule communauté d'agglomération, l'évolution atteint + 24 % (de 132 à 163,5 ETPT). La filière administrative rassemble plus du quart (25,5 %) de l'ensemble des effectifs à fin 2024. Ce taux est en progression de 1,5 point par rapport à 2019. Cela signifie que les activités de gestion mobilisent une part plus importante des ressources humaines dont les organismes disposent.

En outre, bien que les effectifs de la filière technique progressent de 3 % par rapport à 2019 (soit + 26 ETPT pour les six organismes examinés), la part de cette filière dans l'ensemble diminue de 2,7 points. Elle représente 32,7 % des ETPT à fin 2024 contre 35,5 % au début de la période de contrôle. La filière médico-sociale perd quant à elle 9 ETPT et sa part dans l'effectif global recule de 9,4 à 7,8 %.

Toutefois, nonobstant les modifications de l'équilibre entre les différents secteurs d'activité représentés au sein des collectivités et établissements de l'échantillon, les filières administrative et technique y demeurent prépondérantes. Elles regroupent ensemble 58,7 % des ETPT à fin 2024, contre 59,7 % cinq ans plus tôt.

2.2.4 Une situation professionnelle des femmes moins favorable que celle des hommes

2.2.4.1 Un taux de féminisation en progression mais en retrait dans certaines filières

Selon les données publiées par la DGCL⁶⁸, les femmes représentent au niveau national 61,3 % de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale. Pour les six organismes

⁶⁷ Cf. l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

⁶⁸ Source : les collectivités locales en chiffres 2024.

les plus peuplés de l'échantillon de contrôle, la part des femmes dans l'effectif global s'établit à 61,7 % des ETPT à la fin 2024. Elle était de 60,8 % à la fin 2019.

Tableau n° 12 : Évolution de la féminisation des effectifs entre 2019 et 2024

Organisme	Part des femmes dans les ETPT (en %)	
	2019	2024
TCM	54,3	55,8
Saint-Julien-les-Villas	65,8	67,6
Sainte-Savine	61,7	66,7
Saint-André-les-Vergers	66,9	62,9
Troyes	58,1	59,2
La Chapelle Saint-Luc	57,6	58,2

Source : CRC Grand Est, d'après les données issues des fichiers de paye

Saint-André-les-Vergers est le seul des organismes examinés dans lequel la proportion des agents féminins a reculé depuis 2019. Néanmoins, les femmes demeurent largement majoritaires dans l'effectif de la commune.

La prépondérance des agents féminins irrigue tous les niveaux hiérarchiques. En 2024 les femmes représentent 54 % du personnel de catégorie C et près des deux tiers du personnel de catégorie A et B. Les hommes ne sont majoritaires que dans la catégorie C à **Troyes** et la catégorie A à **La Chapelle Saint-Luc**.

L'adoption d'une approche par domaine d'activité révèle par ailleurs que les effectifs de la filière médico-sociale sont quasi-intégralement féminins. La féminisation marquée des effectifs au niveau général n'est néanmoins pas partagée par les filières technique et police. Dans ces deux secteurs les femmes sont minoritaires. Elles représentent 32 % du personnel technique et 21 % des policiers territoriaux en 2024. Le taux pour la filière technique est en progression d'un point par rapport à 2019. Il est stable pour ce qui concerne la filière police.

2.2.4.2 Un accès limité des femmes aux emplois supérieurs

Comme indiqué précédemment, les emplois fonctionnels correspondent aux postes d'encadrement supérieurs des collectivités et établissements publics territoriaux. Ils ne peuvent être créés que dans les organismes de plus de 2 000 habitants. Ils sont occupés par un fonctionnaire ou un agent contractuel et sont pourvus par la voie du détachement, pour une durée déterminée.

Les emplois fonctionnels des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle sont majoritairement occupés par des hommes.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 13 : Évolution de la répartition des emplois fonctionnels par genre

Organisme	2019		2024	
	Emplois fonctionnels occupés par des femmes	Emplois fonctionnels occupés par des hommes	Emplois fonctionnels occupés par des femmes	Emplois fonctionnels occupés par des hommes
TCM	0	1	2	4
Troyes	1	3	0	4
La Chapelle Saint-Luc	0	1	1	2
Saint-André-les-Vergers	1	0	2	0
Sainte-Savine	2	0	1	1
Saint-Julien-les-Villas	0	1	0	1

Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal

La part totale des emplois fonctionnels occupés par des femmes diminue de 40 à 33 % entre 2019 et 2024. Les communes de **Sainte-Savine** et de **Saint-André-les-Vergers** sont celles où les femmes sont le mieux représentées au sein des postes d'encadrement supérieur. **Troyes** est la collectivité la moins bien pourvue dans ce domaine.

Pour autant, la commune-centre respecte, tout comme la communauté d'agglomération, l'obligation de nomination équilibrée des femmes et des hommes aux postes de direction. Cette obligation est prescrite par l'article L. 132-5 du CGFP à toute commune ou EPCI de plus de 40 000 habitants. En application de ce texte, les nominations aux emplois fonctionnels doivent concerner au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Ce seuil s'apprécie au bout de quatre nominations successives et si nécessaire sur un cycle pluriannuel, entre deux renouvellements des assemblées délibérantes, conformément aux dispositions de l'article L. 132-7 du CGFP. Le nombre de personnes de chaque sexe devant être nommées selon ces règles est arrondi à l'unité inférieure.

Au-delà du périmètre des seuls emplois fonctionnels, les femmes et les hommes se répartissent de manière équilibrée sur l'ensemble des postes supérieurs et de direction de la commune de **Troyes** et de **TCM**.

Tableau n° 14 : Répartition des effectifs par genre sur les emplois supérieurs et de direction

Emplois supérieurs et de direction	TCM	Troyes
Femmes	11	14
Hommes	9	14
Total	20	28

Source : CRC Grand Est, d'après les rapports sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes pour 2023

En dépit de cette répartition équilibrée par genre sur les postes de direction, les femmes demeurent sous représentées compte tenu de leur part majoritaire au sein des effectifs.

2.2.4.3 Une rémunération des femmes en moyenne inférieure à celle des hommes

Le traitement des données issues des fichiers de paye révèle que la rémunération brute moyenne hors charges patronales d'un ETPT féminin est inférieure à celle d'un ETPT masculin dans cinq des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle. Cette situation est la même qu'en 2019 : seule **Saint-André-les-Vergers** se distingue par un montant de rémunération du même ordre entre les femmes et les hommes, lorsque ce montant est ramené à un ETPT afin de prémunir l'analyse contre les perturbations qui seraient provoquées par une prise en compte sans retraitement des emplois à temps partiel ou à temps non complet⁶⁹.

L'écart entre la rémunération brute moyenne hors charges patronales du personnel féminin et du personnel masculin est au niveau global de - 2 300 € par an. Il ne se réduit pas par rapport à 2019, il était alors de - 2 250 € par an pour un ETPT féminin. Cet écart n'est pas dû à une différence de niveau hiérarchique, puisque les femmes sont majoritaires au sein des catégories A et B. Seuls les agents féminins de la catégorie B à **La Chapelle Saint-Luc** et de la catégorie A à **Saint-André-les-Vergers** perçoivent une rémunération brute moyenne par ETPT supérieure à celle de leurs homologues masculins. Pour cette commune, la situation résulte du fait que les deux postes de directrice générale des services et de directrice générale adjointe sont occupés par des femmes.

Le déséquilibre en défaveur des femmes résulte en partie de leur représentation minoritaire au sein des deux filières principales dans lesquelles des heures supplémentaires sont effectuées, à savoir la filière technique et police (*cf. infra*).

Ce déséquilibre résulte aussi de la moindre représentation des femmes parmi les postes les mieux rémunérés⁷⁰. Les 10 postes dotés des plus hautes rémunérations comprennent en général les emplois fonctionnels mais ils en dépassent le périmètre. Ils constituent l'un des indicateurs pris en compte dans le calcul de l'index de l'égalité professionnelle dans la fonction publique territoriale, conformément aux dispositions du décret n° 2024-801 du 13 juillet 2024.

⁶⁹ Les emplois à temps partiel ou à temps non complet sont, par définition, moins rémunérateurs que les emplois à temps plein. Ces types d'emplois sont majoritairement occupés par des femmes selon les rapports sociaux uniques (RSU) établis par les communes et la communauté d'agglomération.

⁷⁰ Les emplois de collaborateurs de cabinet ne sont pas pris en compte.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 15 : Place des femmes au sein des dix postes les mieux rémunérés en 2024

Organisme	Nombre d'agents		Rémunération annuelle nette moyenne (en €)	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
TCM	4	6	61 865	79 260
Troyes	2	8	67 801	69 559
Sainte-Savine	4	6	45 405	39 078
Saint-André-les-Vergers	7	3	43 777	38 684
La Chapelle Saint-Luc	3	6	39 625	43 318
Saint-Julien-les-Villas	6	4	35 372	39 232

Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal. Pour La Chapelle Saint-Luc, l'analyse a porté sur les neuf postes les mieux rémunérés de la commune.

Les emplois bénéficiant des meilleures rémunérations sont occupés en majorité par des hommes, sauf à **Saint-André-les-Vergers** et **Saint-Julien-les-Villas**. Pour ces emplois, le personnel masculin perçoit également en moyenne une rémunération annuelle supérieure à celle du personnel féminin, mais deux communes font exception là encore : **Saint-André-les-Vergers** et **Sainte-Savine**.

Par ailleurs, le déséquilibre des rémunérations entre les femmes et les hommes peut être dû en partie à une ancienneté professionnelle en moyenne moins élevée des premières par rapport aux seconds. C'est notamment le cas pour les agents de catégorie A de la commune de **Troyes** et les agents de catégorie A et B de **TCM**.

TCM et **Troyes** élaborent un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, conformément aux obligations imposées aux communes et EPCI de plus de 20 000 habitants par l'article L. 2311-1-2 du CGCT. Sur certains sujets⁷¹ les données qui y sont mentionnées divergent de celles qui sont présentées dans les rapports sociaux uniques (RSU). Ces rapports annuels fournissent des indications utiles sur les écarts de rémunérations par genre, toutefois ils ne fixent aucun objectif de réduction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes.

TCM et **Troyes** apprécient les déséquilibres affectant les niveaux de rémunération sur la base des salaires mensuels moyens nets à payer avant impôt sur les revenus. Selon ces données, en 2024 les femmes ont perçu en moyenne 780 € de moins que les hommes à **TCM** (soit 65 € de moins par mois) et 984 € de moins à **Troyes** (soit 82 € de moins par mois).

⁷¹ Nombre de départs et d'arrivées, nombre d'agents permanents au 31 décembre, nombre d'avancements de grade.

2.3 Un impact de l'évolution des effectifs sur la masse salariale estimé à 9,2 M€

L'augmentation de 8 % des ETPT identifiée au niveau de l'échantillon de contrôle procède pour l'essentiel de la hausse des effectifs dans trois organismes : **TCM, Troyes et Saint-André-les-Vergers** (*cf. supra*).

La chambre a évalué l'impact financier de cette croissance des effectifs au sein de la masse salariale de chaque entité. Ces éléments chiffrés doivent être appréciés avec précaution dans la mesure où ils sont calculés sur la base du coût moyen pour un ETPT.

Tableau n° 16 : Estimation de l'impact financier de la croissance des effectifs

	TCM	Troyes	Saint-André-les-Vergers	Total
Masse salariale 2024 (avant remboursement des mises à disposition)	17 506 108 €	59 237 874 €	9 507 128 €	86 251 110 €
ETPT 2024	321	1 289	220	1 830
Coût moyen chargé d'un ETPT en 2024	54 536 €	45 956 €	43 214 €	47 132 €
Évolution des ETPT par rapport à 2019	+ 41	+ 121	+ 33	+ 195
Charge afférente à la hausse des ETPT	2 235 983 €	5 560 731 €	1 426 069 €	9 222 783 €
Part de la charge afférente à la hausse des ETPT dans la masse salariale 2024	13 %	9 %	15 %	11 %
Augmentation de la masse salariale 2024 par rapport à 2019	+ 4 038 943 €	+ 12 028 041 €	+ 2 013 870 €	+ 18 080 854 €
Proportion de la charge afférente à la hausse des ETPT par rapport à l'augmentation de la masse salariale depuis 2019	55 %	46 %	71 %	51 %

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye et l'application ANAFI

La charge financière liée aux effectifs supplémentaires par rapport à 2019 représente, pour les trois organismes concernés, plus de la moitié de l'augmentation de leur masse salariale à fin 2024. Elle représente 40 % de la croissance de la masse salariale à l'échelle de l'ensemble des dépenses de personnel des organismes contrôlés.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

3 UNE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE PRINCIPALEMENT DUE À DES CHOIX INTERNES DE GESTION

La progression de la masse salariale concerne l'ensemble de l'échantillon de contrôle, à l'exception des deux communes les moins peuplées (3.1). Plusieurs déterminants de cette évolution ont été imposés aux collectivités locales (3.2). Les autres procèdent directement des choix effectués par elles (3.3). Au final, l'augmentation des dépenses de personnel est principalement due aux choix de gestion effectués par les collectivités locales elles-mêmes (3.4).

3.1 Une progression de la masse salariale de 25 %

Entre 2019 et 2024, la masse salariale des organismes de l'échantillon de contrôle⁷² augmente globalement de 24 M€, soit + 25 %. Ce taux est supérieur de 10 points à la hausse de l'indice des prix à la consommation entre décembre 2019 et décembre 2024, soit + 14,6 %⁷³. L'évolution de la masse salariale et de sa part dans les charges courantes est présentée ci-après pour chacun des budgets principaux ainsi que le budget annexe « élimination des déchets » de TCM.

⁷² Budgets principaux et budget annexe « élimination des déchets » de TCM.

⁷³ L'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des ménages de France est passé de 105,12 en décembre 2019 à 120,48 en décembre 2024 (source : données Insee corrigées des variations saisonnières, base 2015).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 17 : Évolution de la masse salariale

Budget	2019		2024		Évolution de la masse salariale entre 2019 et 2024 (en %)
	Masse salariale, hors remboursement des mises à disposition (en €)	Part dans le total des charges courantes (en %)	Masse salariale, hors remboursement des mises à disposition (en €)	Part dans le total des charges courantes (en %)	
TCM	13 467 165	24	17 506 108	25	+ 30
Budget annexe « élimination des déchets »	3 180 615	25	4 135 622	28	+ 30
Torvilliers	341 020	45	618 447	58	+ 81
Lusigny-sur-Barse	390 696	36	684 096	50	+ 75
CMAS	828 579	76	1 123 598	52	+ 36
Les Noës-près-Troyes	1 505 554	60	1 958 234	69	+ 30
Saint-André-les-Vergers	7 493 258	63	9 507 128	65	+ 27
Troyes	47 209 833	68	59 237 874	66	+ 26
La Chapelle Saint-Luc	11 289 857	67	13 462 155	67	+ 19
Sainte-Savine	6 046 312	69	7 147 999	64	+ 18
Saint-Julien-les-Villas	3 932 057	66	4 373 721	66	+ 11
Montaulin	121 274	34	115 552	27	- 5
Bouranton	116 790	47	81 496	29	- 30
Total	95 923 010	51	119 952 030	51	+ 25

Source : CRC Grand Est, sur la base des données de l'application ANAFI

Les organismes de l'échantillon de contrôle se répartissent en trois groupes au regard de la dynamique de la masse salariale :

- le premier groupe rassemble **Troyes**, le **CMAS** et **Sainte-Savine**. La proportion de la masse salariale au sein des charges courantes est en baisse pour cet ensemble, alors même que les dépenses de personnel augmentent. Cela signifie que la masse salariale progresse à un rythme moindre que les autres charges ;
- le deuxième groupe comprend **La Chapelle Saint-Luc** et **Saint-Julien-les-Villas**. Pour ces deux communes la part de la masse salariale dans les charges courantes se maintient à deux tiers, la progression des dépenses de personnel est par conséquent proportionnelle à celle de l'ensemble des charges courantes ;
- le troisième groupe réunit les autres organismes. Pour ces derniers, l'évolution de la masse salariale exerce une influence déterminante sur la dynamique d'ensemble des charges, que ce soit à la hausse (**TCM** et son budget annexe, **Saint-André-les-Vergers**,

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Les Noës-près-Troyes, Lusigny-sur-Barse et Torvilliers), ou à la baisse (Montaulin et Bouranton).

La croissance de la masse salariale du budget annexe « élimination des déchets » durant la période sous revue est due à l'adaptation et au développement des services en matière de gestion et de prévention des déchets. Neuf postes supplémentaires de cadres, techniciens et opérateurs ont été créés par le conseil communautaire de **TCM** en 2023 (*cf. supra*). La hausse du volume d'heures supplémentaires accomplies par les agents⁷⁴ contribue aussi, de manière marginale⁷⁵, à l'augmentation des dépenses de personnel.

Seules les deux communes les moins peuplées de l'échantillon voient leur masse salariale diminuer entre 2019 et 2024. Ces évolutions sont liées à des facteurs conjoncturels et spécifiques. La baisse de la masse salariale pour **Montaulin** est la conséquence du remplacement de la secrétaire de mairie de catégorie A partie à la retraite en 2021 par une secrétaire de mairie de catégorie B (*cf. supra*), dont la rémunération est inférieure (effet de noria). Pour **Bouranton**, la diminution de la masse salariale est due à une réduction de l'effectif, à la suite du transfert de trois agents au SIVOS constitué en 2022 avec deux autres communes (*cf. supra*).

Ces deux situations particulières mises à part, la masse salariale augmente dans l'ensemble des organismes contrôlés, y compris ceux dans lesquels les effectifs n'ont pas progressé depuis 2019 : **La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine, Saint-Julien-les-Villas et Les Noës-près-Troyes**. Pour ces communes, la hausse de la masse salariale résulte exclusivement de mesures qui ont modifié les modalités de calcul des rémunérations. Pour les autres organismes, et en particulier pour **TCM, Troyes et Saint-André-les-Vergers**, la croissance des effectifs a contribué d'une manière significative à l'augmentation de la masse salariale.

3.2 L'impact significatif des mesures générales et extérieures aux communes et à la communauté d'agglomération

L'application de plusieurs mesures ou règles nationales entre 2019 et 2024 a imposé une augmentation de la masse salariale des collectivités et établissements publics territoriaux (3.2.1). Par ailleurs, le CDG 10 perçoit auprès des organismes de l'échantillon de contrôle qui lui sont affiliés une cotisation additionnelle dont les modalités d'application ne sont pas conformes aux dispositions du CGFP (3.2.2).

⁷⁴ De 3 652 heures en 2019 à 5 230 heures en 2024.

⁷⁵ À hauteur de 40 000 €.

3.2.1 Des mesures multiples à l'origine d'une hausse des rémunérations

3.2.1.1 Les mesures à portée nationale

Entre 2019 et 2024, différentes mesures nationales ont été mises en œuvre afin de renforcer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, dans un contexte d'inflation des prix des biens et services.

TCM et **Troyes** ont communiqué à la chambre leur estimation globale de l'incidence financière des dispositifs nationaux qui contribuent à l'augmentation de leur masse salariale. Ces estimations n'intègrent pas les conséquences des reclassements catégoriels (*cf. infra*). La charge prévisionnelle pour l'ensemble des budgets (principal et annexes) de **TCM** en 2024 s'élève à 742 935 €⁷⁶, soit 13 % de l'augmentation constatée par rapport à 2019. L'incidence financière pour le budget principal de **Troyes**⁷⁷ est évaluée à 2 196 410 €, soit 19 % de l'augmentation constatée par rapport à 2019.

3.2.1.1.1 Les mesures relatives au point d'indice de la fonction publique

La valeur du point d'indice⁷⁸ de la fonction publique a été augmentée de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022. Une nouvelle hausse de 1,5 % est ensuite entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. De plus, cinq points d'indice ont été attribués à tous les agents publics le 1^{er} janvier 2024. Les collectivités territoriales et établissements publics locaux ont dû assumer entièrement les coûts afférents à ces différentes mesures. Celles-ci représentent en 2024 une charge financière évaluée à 3,6 M€⁷⁹ (rémunérations brutes hors charges patronales) pour les budgets principaux des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle.

⁷⁶ Montant retraité de la GIPA (car elle n'est plus applicable en 2024), de l'allocation de télétravail (car la décision de mettre en place le télétravail revient à la communauté d'agglomération et ne lui est pas imposée) et de l'augmentation de la part patronale de la cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (car cette mesure fait l'objet d'une compensation en 2024).

⁷⁷ Montant retraité de la GIPA (car elle n'est plus applicable en 2024), de l'allocation de télétravail (car la décision de mettre en place le télétravail revient à la commune et ne lui est pas imposée) et de l'augmentation de la part patronale de la cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (car cette mesure fait l'objet d'une compensation en 2024).

⁷⁸ Le point d'indice permet de déterminer le traitement indiciaire, qui est l'une des composantes de la rémunération des fonctionnaires (*cf. supra*).

⁷⁹ Montant calculé sur la base des points d'indice extraits des fichiers de paye de décembre 2024.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 18 : Impact des mesures relatives au point d'indice (en M€)

Organisme	Masse salariale 2024	Dont coût des revalorisations du point d'indice (a)	Dont coût de l'attribution de cinq points d'indice (b)	Hausse de la masse salariale 2024 par rapport à 2019 (c)	Part des mesures liées au point d'indice dans la hausse de la masse salariale $[(a)+(b)]/(c)*100$ (en %)
TCM	17,5	0,4	0,1	+ 4	13
Troyes	59,2	1,5	0,4	+ 12	16
La Chapelle Saint-Luc	13,4	0,4	0,1	+ 2,2	23
Saint-André-les-Vergers	9,5	0,3	0,1	+ 2	20
Sainte-Savine	7,1	0,2	0,04	+ 1,1	18
Saint-Julien-les-Villas	4,3	0,1	0,03	+ 0,4	25
Total	111	2,9	0,7	+ 21,7	17

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye et l'application ANAFI

Les mesures nationales afférentes au point d'indice de la fonction publique contribuent pour une part significative à l'augmentation de la masse salariale entre 2019 et 2024.

3.2.1.1.2 L'indemnité de fin de contrat

L'article L. 554-3 du CGFP a institué à compter du 1^{er} janvier 2021 l'obligation pour les employeurs publics de verser une indemnité de fin de contrat (IFC) aux agents non titulaires à l'issue de leur engagement, sous certaines conditions⁸⁰. Le montant de l'IFC s'élève à 10 % de la rémunération brute globale perçue au titre du contrat.

Le coût de cette mesure pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle est présenté dans le tableau qui suit.

⁸⁰ L'IFC s'applique aux contrats de droit public, hors contrats répondant à un besoin saisonnier, conclus pour une durée totale inférieure ou égale à un an, renouvellements compris, et dont la rémunération brute globale est inférieure à deux fois le montant brut du SMIC.

Tableau n° 19 : Impact de l'indemnité de fin de contrat sur la masse salariale

Organisme	Coût 2021 (en €)	Coût 2022 (en €)	Coût 2023 (en €)	Coût 2024 (en €)	Nombre de bénéficiaires durant la période
TCM	3 503	11 969	16 459	20 304	60
Troyes	92 102	98 545	85 889	65 489	372
Saint-André-les- Vergers	27 976	41 565	58 067	38 746	325
Sainte-Savine	1 563	7 349	14 543	12 532	40
Saint-Julien-les- Villas	4 162	1 018	10 700	9 542	31
La Chapelle Saint-Luc	15 083	336	1 829	448	30
Total	144 389	160 782	187 487	147 061	858

Source : Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par les communes et l'établissement intercommunal

Certains bénéficiaires ont perçu plusieurs IFC depuis 2021. Le coût de ce dispositif est modeste à l'aune de la masse salariale de chaque organisme, cependant la mesure engendre une charge disproportionnée pour **Saint-André-les-Vergers** par rapport aux autres communes et à la communauté d'agglomération. La raison en est que, des six organismes les plus peuplés de l'échantillon, **Saint-André-les-Vergers** mobilise le plus grand volume de contrats de remplacement (*cf. supra*). La commune indique mener depuis plusieurs mois une analyse approfondie de ses procédures de recrutement pour tenter de limiter le recours aux contrats de courte durée et réduire ainsi le coût qu'elle supporte au titre des IFC.

3.2.1.1.3 La garantie individuelle du pouvoir d'achat

La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) est une autre mesure nationale⁸¹ qui a entraîné des dépenses de personnel à la charge des employeurs publics locaux. Elle correspond à une indemnité versée aux agents dont le traitement indiciaire brut a évolué moins vite que l'inflation sur une période de référence de quatre ans. La GIPA a été effective jusqu'en 2023, elle n'a pas été reconduite au titre de 2024.

Le coût de cette mesure durant la période de contrôle est présenté dans le tableau qui suit.

⁸¹ La GIPA a été instituée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 20 : Impact de la garantie individuelle du pouvoir d'achat sur la masse salariale (en €)

Organisme	2019	2020	2021	2022	2023	Total par organisme
TCM	1 940	3 233	4 503	26 601	28 732	65 009
Troyes	2 701	9 326	9 980	63 347	89 206	174 560
La Chapelle Saint-Luc	675	1 680	3 007	8 012	13 381	26 755
Sainte-Savine	409	1 263	1 720	8 385	12 647	24 424
Saint-André-les-Vergers	0	46	0	12 214	11 493	23 753
Saint-Julien-les-Villas	0	323	7 944	2 102	5 150	15 519
Total par année	5 725	15 871	27 154	120 661	160 609	330 020

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye

Comme pour l'IFC, la charge engendrée par la GIPA n'est pas significative au regard de la masse salariale des communes et de la communauté d'agglomération. Elle prend toutefois de l'ampleur au titre des exercices 2022 et 2023, en raison de l'inflation élevée qui s'est amorcée lors du début de la guerre entre la Russie et l'Ukraine en février 2022.

3.2.1.1.4 Les autres mesures

Les revalorisations périodiques du SMIC entraînent aussi une augmentation des charges de personnel pour les collectivités et établissements publics locaux. Les agents publics ne peuvent être rémunérés en dessous de ce seuil, en vertu d'un principe général du droit dégagé par la jurisprudence⁸². Les augmentations du SMIC conduisent dès lors à des relèvements du minimum de traitement au sein de la fonction publique. Cette mesure affecte d'une façon proportionnellement plus intense les collectivités de moins de 3 500 habitants, du fait de la structure de leurs effectifs qui comprennent une plus grande part d'agents de catégorie C avec les niveaux de rémunération indiciaire les plus faibles.

L'incidence financière des revalorisations successives du SMIC présente un caractère variable et est complexe à mesurer précisément. Des estimations sont réalisées par les organismes de l'échantillon de contrôle pour être intégrées à leurs prévisions budgétaires. Elles sont parfois retracées également dans les ROB. À titre d'illustration, **TCM** et **Troyes** évaluent respectivement le coût de cette mesure à environ 17 000 € et 48 000 € pour l'exercice 2024. Les montants en jeu représentent un ordre de grandeur faible en comparaison de la masse salariale totale, ils n'affectent pas de manière significative l'évolution de celle-ci.

Les dispositifs qui ont été présentés jusqu'ici n'épuisent pas la liste des mesures nationales qui sont intervenues entre 2019 et 2024 et qui ont conduit à des hausses de masse salariale pour les employeurs publics locaux. Ainsi, les reclassements catégoriels des

⁸² Conseil d'État, section, 23 avril 1982, n° 36851.

éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture (*cf. supra*) ont entraîné une augmentation de la rémunération des intéressés. De même, des revalorisations des cadres d'emplois des directeurs de la police municipale et des policiers municipaux sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} décembre 2023. Ces mesures concernent toutefois une proportion réduite de l'effectif des communes et de la communauté d'agglomération (*cf. annexe n° 7*). Elles ne jouent pas une part déterminante dans la hausse de la masse salariale. Les revalorisations des grilles indiciaires de rémunération, notamment au profit des agents de catégorie B et C en 2022, ainsi que l'augmentation des taux de différentes cotisations patronales (notamment la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - CNRACL) en 2022, 2023 et 2024, ont contribué aussi à la hausse de la masse salariale.

La transposition du « Ségur de la santé » (*cf. supra*) dans la fonction publique territoriale a entraîné l'obligation pour les employeurs publics locaux de verser un complément de traitement indiciaire (CTI) aux agents des établissements et services sociaux ou médico-sociaux. En 2024, le CTI représente un coût de 109 626 € pour le **CMA**S, soit 9 % de ses charges totales de personnel.

De nouvelles mesures en vigueur en 2025 et au cours des années suivantes continueront à augmenter la masse salariale des collectivités territoriales et établissements publics locaux : hausse progressive des taux de cotisations sociales ; participation obligatoire de l'employeur à la prévoyance et à la complémentaire santé.

3.2.1.2 Le glissement vieillesse technicité

La progression de la rémunération des fonctionnaires durant leur carrière obéit à des dispositions légales et réglementaires que les collectivités et établissement publics territoriaux sont tenus d'appliquer. Les traitements des agents titulaires augmentent périodiquement avec l'ancienneté et les avancements de grade. L'effet glissement vieillesse technicité (GVT) désigne l'évolution automatique de la masse salariale liée à l'ancienneté des agents, à leurs promotions ou avancements, et aux variations de rémunérations dues à ces évolutions, indépendamment de toute augmentation générale des salaires.

Cet indicateur fait l'objet d'une évaluation prévisionnelle et d'un suivi périodique par certains organismes de l'échantillon de contrôle, à l'image de **La Chapelle Saint-Luc** qui en fait une présentation systématique dans ses ROB.

La chambre a réalisé une estimation du GVT des six organismes les plus peuplés de l'échantillon, sur la base des fichiers de paye des agents titulaires présents en décembre 2023 et en décembre 2024⁸³. Les impacts financiers sont calculés en fonction de la valeur du point d'indice qui était en vigueur avant les revalorisations intervenues en 2022 et 2023, afin de neutraliser l'effet propre de ces revalorisations.

⁸³ L'effet de l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents le 1^{er} janvier 2024 (*cf. supra*) a été neutralisé en retirant cinq points au classement indiciaire de chaque fonctionnaire présent en décembre 2024.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 21 : Estimation du GVT pour 2024

Organisme	Somme des indices de décembre 2023	Somme des indices corrigés de décembre 2024	Évolution en valeur	Évolution en pourcentage (en %)	Coût du GVT en année pleine (rémunérations brutes hors charges patronales) (en €)
TCM	94 008	95 298	+ 1 290	+ 1,4	72 540
Troyes	400 630	405 348	+ 4 718	+ 1,2	265 304
La Chapelle Saint-Luc	88 382	89 720	+ 1 338	+ 1,5	75 239
Sainte-Savine	48 170	48 774	+ 604	+ 1,3	33 964
Saint-André-les-Vergers	58 638	59 111	+ 473	+ 0,8	26 598
Saint-Julien-les-Villas	26 596	26 981	+ 385	+ 1,4	21 649
Total	716 424	725 232	+ 8 808	+ 1,2	495 294

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye, pour les agents titulaires présents à la fois en décembre 2023 et en décembre 2024.

Le GVT est un mécanisme à prendre en compte chaque année. Il s'ajoute aux autres facteurs de hausse de la masse salariale.

3.2.2 La perception par le centre de gestion d'une cotisation additionnelle qui finance de manière irrégulière des missions obligatoires

À l'exception de **Troyes** et du **CMAS** (cf. *supra*), les organismes composant l'échantillon de contrôle sont affiliés au **CDG 10**. Cet établissement assume à leur bénéfice et à celui de leurs agents des missions obligatoires dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Ces missions sont définies aux articles L. 452-35 et L. 452-38 du CGFP. Elles comprennent notamment la publicité des créations et vacances d'emplois, l'organisation de certains concours et examens professionnels, la gestion de la carrière des fonctionnaires, le fonctionnement des organes de dialogue social⁸⁴ et l'assistance juridique statutaire. Les missions obligatoires sont financées par une cotisation des affiliés, assise sur leur masse salariale. Le taux de cette contribution est arrêté par le conseil d'administration du **CDG 10**, dans la limite d'un plafond légal⁸⁵ fixé à 0,8 % depuis 1988⁸⁶.

Le **CDG 10** propose également à ses affiliés différents services complémentaires à caractère facultatif, conformément aux dispositions des articles L. 452-40 à L. 452-48 du

⁸⁴ Commissions administratives paritaires et comités sociaux territoriaux.

⁸⁵ Article L. 452-28 du CGFP.

⁸⁶ Cf. article n° 48 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988.

CGFP, par exemple : mise à disposition d'un service de médecine professionnelle, remplacement d'agents absents, gestion des tâches en matière de retraite, archivage. L'article L. 452-30 du CGFP dispose que ces missions facultatives sont financées, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire, pour les seuls établissements ou collectivités affiliés.

Le **CDG 10** a institué une cotisation additionnelle, fixée à 0,75 % de la masse salariale des affiliés de 2019 à 2023 et à 0,9 % à partir de 2024. Cette cotisation additionnelle est appliquée à tous les organismes affiliés, indépendamment du nombre de missions complémentaires à caractère facultatif auxquelles ils souscrivent. En outre, les services complémentaires proposés par le **CDG 10** font tous l'objet d'un conventionnement avec les collectivités qui choisissent d'adhérer à ces services. Les conventions qui ne portent pas sur des prestations gratuites⁸⁷ contiennent systématiquement une clause portant sur la tarification du service concerné. Chaque mission facultative payante fait par conséquent l'objet d'un financement dans « *des conditions fixées par convention* » (article L. 452-30 1° du CGFP).

La cotisation additionnelle appliquée par le **CGD 10** apparaît ainsi être une ressource instituée non pas pour le financement des missions facultatives, mais pour contribuer au financement de ses prestations obligatoires. Cela est irrégulier car ces prestations devraient être exclusivement financées par la cotisation obligatoire. Les modalités de mise en œuvre de la cotisation additionnelle par le **CDG 10** ne sont donc pas conformes aux textes dans la mesure où elles aboutissent à l'application d'un taux de cotisation de 1,7 % uniquement destiné au financement des missions obligatoires alors que le taux plafond est fixé par la loi à 0,8 %.

Le coût supporté par les organismes de l'échantillon de contrôle au titre de la cotisation additionnelle a représenté 306 000 € en 2024.

⁸⁷ Exemple : mission de recueil du signalement des actes de violence, de discrimination ou de harcèlement.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 22 : Montants des cotisations additionnelles versées au centre de gestion (en €)

Organisme	Cotisations additionnelles acquittées de 2019 à 2024	Dont montant 2024
TCM	485 976	108 339
La Chapelle Saint-Luc	337 095	71 324
Saint-André-les-Vergers	225 924	49 996
Sainte-Savine	169 548	36 521
Saint-Julien-les-Villas	105 248	22 206
Les Noës-près-Troyes	43 055	9 075
Lusigny-sur-Barse	15 241	3 690
Torvilliers	14 819	3 465
Montaulin	3 721	684
Bouranton	2 918	414
Total	1 403 545	305 714

Source : CRC Grand Est d'après les données fournies par le **CDG 10**

La chambre relève donc que le centre de gestion doit mettre fin au financement des missions obligatoires par la cotisation additionnelle, conformément aux dispositions des articles L. 452 25 et L. 452 28 du code général de la fonction publique.

Rappel du droit n° 1 : (Centre de gestion de la fonction publique de l'Aube) : Mettre fin au financement des missions obligatoires par la cotisation additionnelle, conformément aux dispositions des articles L. 452-25 et L. 452-28 du code général de la fonction publique.

3.3 Le dynamisme des rémunérations indemnitaires à la main des communes et de la communauté d'agglomération

Les choix effectués en ce qui concerne l'attribution ou les revalorisations du régime indemnitaire (3.3.1) et des autres compléments de rémunération (3.3.2) concourent significativement à la hausse des charges de personnel (3.3.3).

3.3.1 Un régime indemnitaire en hausse significative

3.3.1.1 Un cadre réglementaire relatif au régime indemnitaire pas toujours respecté

Le régime indemnitaire est l'une des composantes de la rémunération des agents publics (*cf. supra*). À la différence du traitement indiciaire, il ne revêt pas un caractère obligatoire. Il est institué par les organes délibérants des collectivités et établissements publics locaux, dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État posé par l'article L. 714-4 du CGFP⁸⁸.

À l'exception des communes de **Torvilliers** et de **Bouranton**, les organismes de l'échantillon de contrôle ont instauré le RIFSEEP⁸⁹. Ce régime est constitué de deux parts, l'IFSE, liée aux fonctions occupées et à l'expérience professionnelle, et le CIA, fondé sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent (*cf. supra*). La somme des plafonds définis par l'organe délibérant pour chaque part ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

L'IFSE fait l'objet d'un versement mensuel. Le CIA doit être versé annuellement, en une ou deux fractions, et il n'est pas reconductible automatiquement d'une année sur l'autre. La délibération adoptée par **La Chapelle Saint-Luc** prévoit un versement mensuel du CIA, en violation des dispositions réglementaires applicables.

Le Conseil constitutionnel a souligné que « *lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues [...] de prévoir également une part correspondant au second élément. [...] Les collectivités qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts.* »⁹⁰

TCM, **Troyes** et le **CMAS** ne versent pas de CIA, même si les RIFSEEP qu'ils ont institués définissent un plafond de 100 € par an à ce titre. Hors l'hypothèse dans laquelle, depuis 2020, aucun agent n'aurait fait la preuve de sa valeur professionnelle ni de son investissement dans l'exercice de ses fonctions, pour pouvoir prétendre à la perception d'une prime au titre du CIA, les régimes indemnitaires de **TCM**, **Troyes** et du **CMAS** ne sont pas appliqués dans leur intégralité. Selon l'ordonnateur, la mise en œuvre effective du CIA par ces trois organismes est subordonnée aux résultats du dialogue social engagé sur ce point depuis plusieurs années avec les instances représentatives du personnel.

⁸⁸ Selon ce principe, les régimes indemnitaires sont fixés par les employeurs publics locaux dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.

⁸⁹ **Torvilliers** applique toujours le régime indemnitaire antérieur à la création du RIFSEEP, bien que ce régime antérieur ne dispose plus de base réglementaire. **Bouranton** n'a fourni aucune indication sur le régime indemnitaire éventuellement mis en œuvre par la commune.

⁹⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 du 13 juillet 2018, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION MÉTROPOLE ET DANS

Rappel du droit n° 2 : (Torvilliers, Bouranton, La Chapelle Saint-Luc, Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale) Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (**Torvilliers, Bouranton**) et l'appliquer dans son intégralité en procédant à une attribution individuelle du complément indemnitaire annuel (**Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale**) et en veillant au versement annuel de ce complément indemnitaire en une ou deux fractions (**La Chapelle Saint-Luc**), conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Les régimes indemnitaires mis en place par les organes délibérants ont fait l'objet de multiples révisions durant la période de contrôle, pour des motifs eux-mêmes variés. Les communes et la communauté d'agglomération ont procédé à des extensions du RIFSEEP au fur et à mesure de la parution des arrêtés qui y rendaient de nouveaux cadres d'emplois éligibles. Des modifications ont été apportées afin de prendre en compte les reclassements catégoriels intervenus en cours de période (*cf. supra*). Cependant, **Saint-Julien-les-Villas** n'a toujours pas actualisé son RIFSEEP à la suite du passage des éducateurs de jeunes enfants en catégorie A au 1^{er} février 2019. La commune indique avoir engagé en 2025 un processus de révision et de mise à jour de son régime indemnitaire. Les montants planchers et plafonds de l'IFSE ou du CIA ont fait l'objet de revalorisations par **TCM, Troyes**, le **CMAS, Saint-André-les-Vergers, Sainte-Savine** et **Lusigny-sur-Barse**. À la suite de la suppression de jours de congés non légaux accordés en fonction de l'ancienneté des agents, **TCM, Troyes**, le **CMAS** et **La Chapelle Saint-Luc** ont mis en place depuis 2022 un abondement de l'IFSE dont le montant dépend de la durée des services accomplis⁹¹.

Outre les révisions apportées à l'architecture des RIFSEEP, **TCM, Troyes** et le **CMAS** ont procédé à un examen comparé de la situation de leurs agents en 2023, dans l'objectif de réduire les disparités indemnitaires et de mettre en cohérence les montants des primes. Ces travaux ont abouti à la revalorisation de l'IFSE pour 560 agents à compter de 2024. De même, **Sainte-Savine** procède au réexamen de la situation individuelle de ses agents, sur leur demande. Cela peut aboutir au cas par cas à la réévaluation de l'IFSE de l'intéressé.

Toutes ces mesures ont contribué à la hausse du régime indemnitaire au cours de la période de contrôle.

3.3.1.2 L'impact financier de l'évolution du régime indemnitaire

Une analyse du RIFSEEP des six organismes les plus peuplés de l'échantillon a été réalisée. Elle porte sur les deux filières qui comportent les effectifs les plus nombreux, soit les filières administrative et technique, et sur la filière animation qui a connu un fort développement depuis 2019 (*cf. supra*). La période retenue pour l'analyse commence en 2020, soit la première année où les cinq communes et la communauté d'agglomération disposaient d'un RIFSEEP.

La progression des effectifs et du nombre d'agents de catégorie A et B en particulier ont entraîné une augmentation du régime indemnitaire entre 2020 et 2024. Un agent de

⁹¹ L'IFSE annuelle est augmentée de 90 € par tranches de quatre années d'ancienneté à **TCM, Troyes** et le **CMAS**. Elle est majorée d'un montant allant de 120 à 420 € par tranches de cinq années d'ancienneté à **La Chapelle Saint-Luc**.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

catégorie A complète l'effectif de la filière administrative à **Saint-Julien-les-Villas** depuis 2023. À compter de cette même année, un agent de catégorie B rejoint la filière animation à **Saint-André-les-Vergers**. La filière technique était constituée exclusivement d'agents de catégorie C à **La Chapelle Saint-Luc** en 2020. Elle comprend deux ETPT d'agents de catégorie B en 2024. Pour ces derniers la moyenne annuelle de l'IFSE est de 8 448 € par ETPT, soit le montant le plus élevé dans cette commune, toutes filières et catégories confondues.

Les sommes versées par la commune de Troyes au titre du régime indemnitaire sont en hausse entre 2020 et 2024.

Tableau n° 23 : Évolution du régime indemnitaire versé par la commune de Troyes

Filière	Catégorie	IFSE par ETPT en 2020 (montant brut hors charges patronales) (en €)	IFSE par ETPT en 2024 (montant brut hors charges patronales) (en €)	Évolution (en %)
Administrative	A	6 781	10 406	+ 53
	B	2 683	4 330	+ 61
	C	1 730	2 812	+ 63
Animation	B	1 969	3 699	+ 88
	C	1 296	2 296	+ 77
Technique	B	2 286	6 267	+ 174
	C	1 318	2 339	+ 78

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye

En moyenne, l'IFSE par ETPT augmente de 78 % pour les trois filières et sept catégories étudiées de la commune de **Troyes**.

Pour l'ensemble des six organismes examinés, le montant moyen de l'IFSE par ETPT a progressé de 80 % pour les agents de catégorie B et C de la filière technique⁹², de 51 % pour les agents de catégorie B et C de la filière animation⁹³ et de 50 % pour les agents de catégorie A, B et C de la filière administrative⁹⁴. Cette croissance est plus dynamique que celle des effectifs, puisque les ETPT ont augmenté dans le même temps de 3 % dans la filière technique, de 30 % dans la filière animation et 13 % dans la filière administrative.

Pour les seuls agents titulaires, l'IFSE des trois filières progresse de près de 55 % par ETPT en moyenne. La hausse est comprise entre 42 % pour **Sainte-Savine** et 87 % pour **Saint-André-les-Vergers**⁹⁵. Le CIA des titulaires a augmenté aussi, mais avec moins

⁹² De 1 424 € en 2020 à 2 574 € en 2024 (rémunération brute hors charges patronales).

⁹³ De 1 233 € en 2020 à 1 867 € en 2024 (rémunération brute hors charges patronales).

⁹⁴ De 3 443 € en 2020 à 5 163 € en 2024 (rémunération brute hors charges patronales).

⁹⁵ Selon la commune, la croissance du montant moyen d'IFSE par ETPT est due entre autres, pour ce qui la concerne, au recrutement de cadres et à l'intégration dans ses effectifs d'anciens salariés de la FRMJC et du GEDA de l'Aube.

d'ampleur : la progression moyenne s'établit à 37 %. **Saint-André-les-Vergers** et **Sainte-Savine** sont les communes où cette croissance est la plus marquée⁹⁶. L'enveloppe consacrée au CIA a peu évolué pour **La Chapelle Saint-Luc** et **Saint-Julien-les-Villas**.

3.3.2 De nombreuses primes ou indemnités complémentaires

3.3.2.1 Les heures supplémentaires

L'article n° 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires définit les heures supplémentaires comme les heures effectuées au-delà des horaires définis par le cycle de travail. Les heures supplémentaires peuvent donner lieu à une récupération ou à une rémunération pour l'agent. La présente analyse s'intéresse aux heures supplémentaires rémunérées, car elles ont un effet direct et mesurable sur la masse salariale.

Le nombre d'heures supplémentaires a augmenté de 28 % entre 2019 et 2024 pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle. La hausse est sensible pour **Troyes**, **Saint-Julien-les-Villas** et **TCM**. Le coût global des heures supplémentaires a progressé de 0,7 M€ à 1,1 M€ (rémunération brute hors charges patronales). Les filières technique et police représentent à elles seules 73 % de ces montants. Cependant la rémunération brute des heures supplémentaires se développe dans la filière animation à **La Chapelle Saint-Luc**, **Saint-André-les-Vergers** et **Saint-Julien-les-Villas**. Elle s'accroît aussi dans la filière administrative à **Troyes**, **TCM**, **Saint-Julien-les-Villas** et **Sainte-Savine**. Ainsi, le volume des heures supplémentaires augmente paradoxalement au sein même des filières dont les effectifs se développent (*cf. supra*).

3.3.2.2 Les avantages collectivement acquis

Plusieurs communes de l'échantillon de contrôle attribuent à leurs agents un complément de rémunération qu'elles ont institué par une délibération prise avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette prime est versée en deux parts : au début de l'été et en fin d'année. Elle n'a pas d'équivalent au sein de la fonction publique d'État et constitue de ce fait une dérogation au principe de parité (*cf. supra*). L'article L. 714-11 du CGFP autorise le maintien de ce complément de rémunération car il correspond à un « avantage collectivement acquis », pris en compte dans le budget de la commune.

Les Noës-près-Troyes verse une telle indemnité, sous la forme d'une « prime d'été » et d'une « prime de fin d'année ». Le conseil municipal a procédé à une modification des modalités de calcul de ce complément de rémunération par une délibération adoptée le

⁹⁶ Le montant moyen du CIA par ETPT a quintuplé pour les agents de catégorie B de **Sainte-Savine**. Il a augmenté de 326 % pour l'ensemble des catégories des trois filières examinées. Pour ce qui concerne **Saint-André-les-Vergers**, le montant moyen du CIA par ETPT a progressé de 62 % pour l'ensemble des catégories des trois filières examinées.

27 octobre 2014⁹⁷. Cette modification entraîne une revalorisation irrégulière de l'indemnité qui est versée depuis 2015, car la jurisprudence administrative⁹⁸ précise que la revalorisation d'un avantage collectivement acquis doit être fondée sur une disposition qui constitue elle-même un avantage acquis maintenu (c'est-à-dire une disposition prévue avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Rappel du droit n° 3 : (Les Noës-près-Troyes) : Déterminer le montant de la prime d'été et de la prime de vacances sur la base des critères qui ont été définis par le conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, afin de respecter les dispositions de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique relatif aux avantages collectivement acquis.

3.3.2.3 Les dispositifs ponctuels ou temporaires

Le décret n° 2023-1006 du 31 octobre 2023 a créé une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les agents de la fonction publique territoriale dont la rémunération mensuelle brute n'excède pas 3 250 €, afin de lutter contre l'inflation. La mise en œuvre de cette prime était facultative. Le versement devait intervenir avant le 30 juin 2024 et était subordonné à l'adoption d'une délibération du conseil municipal ou communautaire. L'organe délibérant ne pouvait pas s'écarter des critères d'attribution fixés par le décret.

À l'exception d'une commune, les organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle ont versé cette prime. Le coût du dispositif est présenté dans le tableau qui suit.

Tableau n° 24 : Impact financier de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

Organisme	Montant (en €)	Mois de versement
TCM	94 122	Janvier 2024
Troyes	426 492	Janvier 2024
Saint-André-les-Vergers	65 925	Février 2024
La Chapelle Saint-Luc	45 595	Janvier 2024
Saint-Julien-les-Villas	24 470	Décembre 2023
Total	656 604	

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye

La charge engendrée par la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat n'est pas significative : elle représente 0,6 % de la masse salariale des communes et de la communauté d'agglomération qui ont mis la mesure en œuvre.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 autorise l'expérimentation de la rupture conventionnelle au sein de la fonction publique, depuis le 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2025. Ce dispositif s'adresse aux fonctionnaires et aux non titulaires en contrat à

⁹⁷ Le montant de la prime n'est plus calculé sur la base de l'indice majoré 199 de la fonction publique, mais en fonction d'un pourcentage progressif du SMIC.

⁹⁸ Conseil d'État, 12 avril 1991, n° 118653 ; Conseil d'État, 2 octobre 1992, n° 92692.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

durée indéterminée. Il permet de mettre un terme à la relation professionnelle en cas d'accord de l'agent et de l'employeur. La rupture conventionnelle donne lieu au versement d'une indemnité spécifique à la charge de l'administration. Le montant de cette indemnité est convenu entre les parties mais doit être compris entre un minimum et un maximum, déterminés en fonction de l'ancienneté de l'agent. Les droits de ce dernier au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi sont maintenus.

De 2020 à 2024, le coût total des ruptures conventionnelles représente 139 000 € pour 19 bénéficiaires au sein des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle.

Dans le contexte de la crise sanitaire de 2020 et 2021, des primes ont été versées à certains agents. Cette mesure a représenté une dépense de 29 185 € au profit de 116 agents⁹⁹ pour **Sainte-Savine** en 2020, et de 74 000 € en 2021 pour **TCM**.

3.3.3 L'incidence des primes et indemnités dans la hausse de la masse salariale

Les primes et indemnités comprennent principalement les éléments qui forment le régime indemnitaire. Leur évolution est présentée dans le tableau qui suit pour les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle.

Tableau n° 25 : Évolution des primes et indemnités

Organisme	2019		2024		Évolution entre 2019 et 2024		Part de l'évolution du régime indemnitaire dans l'évolution de la masse salariale (en %)
	Régime indemnitaire (en M€)	Part dans la masse salariale (en %)	Régime indemnitaire (en M€)	Part dans la masse salariale (en %)	Régime indemnitaire (en M€)	Masse salariale (en M€)	
TCM	1,6	12	2,7	15	+ 1,1	+ 4	27
Troyes	5,4	11	8,5	14	+ 3,1	+ 12	26
La Chapelle Saint-Luc	1,2	11	1,8	13	+ 0,6	+ 2,2	27
Saint-André-les-Vergers	0,7	9	1,1	11	+ 0,4	+ 2	20
Sainte-Savine	0,6	10	0,9	12	+ 0,3	+ 1,1	27
Saint-Julien-les-Villas	0,2	6	0,2	4	+ 0	+ 0,4	0
Total	9,7	11	15,2	14	+ 5,5	+ 21,7	25

Source : CRC Grand Est d'après les données issues de l'application ANAFI

⁹⁹ Source : fichier de paye.

La croissance et la transformation de la structure des effectifs se conjuguent avec les revalorisations du régime indemnitaire pour entraîner une augmentation de plus de 50 % du montant des primes et indemnités. La contribution respective de chacun de ces facteurs est difficile à identifier. La progression de la proportion des primes et indemnités au sein de la masse salariale démontre cependant leur influence déterminante dans la hausse des dépenses de personnel.

Les communes et la communauté d'agglomération évaluent le coût prévisionnel des actions qu'elles mettent en œuvre en matière de ressources humaines. Par exemple, les dépenses supplémentaires afférentes à l'application du RIFSEEP en 2020 et à sa refonte en 2022 et 2024 ont été estimées par **Troyes** respectivement à 270 000 €, 232 290 € et 456 400 € en année pleine. Pour sa part **TCM** a évalué l'incidence financière de ces mêmes dispositifs à 78 000 €, 95 000 € et 132 550 €. Cependant, les charges réellement supportées ne sont pas systématiquement mesurées *a posteriori*.

3.4 Une augmentation de la masse salariale principalement portée par les choix de gestion des communes et de la communauté d'agglomération

Les facteurs sous-jacents de l'augmentation de la masse salariale au sein des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle sont multiples. Plusieurs d'entre eux, dont les principaux, sont synthétisés dans le tableau qui suit.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Tableau n° 26 : Impact des principaux facteurs ayant entraîné la croissance de la masse salariale

Mesure	Impact au sein de la masse salariale 2024 (en M€)	Proportion au regard de l'augmentation de la masse salariale des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle depuis 2019 (en %)
Mesures relevant de choix de gestion des employeurs publics locaux		
Croissance des effectifs depuis 2019	9,2	42
Augmentation du régime indemnitaire depuis 2019 (hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et heures supplémentaires)	4,5	20
Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (pour la seule année 2024)	0,6	3
Augmentation de la rémunération brute hors charges patronales des heures supplémentaires depuis 2019	0,4	2
Mesures s'imposant aux employeurs publics locaux		
Augmentations de la valeur du point d'indice	2,9	14
Effet cumulé du glissement vieillesse technicité depuis 2019 ¹⁰⁰	2,5	12
Attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1 ^{er} janvier 2024	0,7	3
Indemnité de fin de contrat	0,1	0,5
Augmentation de la cotisation additionnelle versée au CDG10 en 2024	0,1	0,5

Source : CRC Grand Est, d'après les données issues des fichiers de paye et de l'application ANAFI

Les montants indiqués sont à interpréter comme des ordres de grandeur qui sont à apprécier par rapport à l'augmentation de 21,7 M€ de la masse salariale des six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle depuis 2019 (*cf. supra*).

En outre, il convient de préciser que l'estimation du coût de la croissance des effectifs recoupe en partie l'impact des autres mesures, et notamment celles qui sont relatives au point d'indice et au régime indemnitaire. Par conséquent, la somme de 9,2 M€ qui est mentionnée à ce titre ne peut pas être additionnée aux montants des autres facteurs qui contribuent à l'augmentation de la masse salariale.

La part des mesures extérieures aux décisions des communes et de la communauté d'agglomération dans la progression des dépenses de personnel est de l'ordre de 30 %.

¹⁰⁰ Reconstitution de l'impact calculé pour 2024 (*cf. supra*) sur les quatre exercices 2020 à 2023.

ANNEXES

Annexe n° 1. Population des communes de Troyes Champagne Métropole	72
Annexe n° 2. Répartition de la masse salariale des communes membres de TCM pour la période 2019-2024	73
Annexe n° 3. Répartition en ETPT par filière ou domaine des effectifs de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération.	74
Annexe n° 4. Répartition en ETPT par statut et catégorie des effectifs de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération.	76
Annexe n° 5. Évolution en ETPT de cadres et cadres intermédiaires (hors autres statuts) de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération	78
Annexe n° 6. Comparatif par catégorie de la rémunération brute ramenée à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération	79
Annexe n° 7. Agents concernés par les reclassements catégoriels ou la revalorisation des cadres d'emplois dans les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle	81
Annexe n° 8. Évolution du nombre global d'heures supplémentaires ramené à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération	82
Annexe n° 9. Créations, transformations et suppressions de postes dans les filières administrative et technique de la ville de Troyes.....	83
Annexe n° 10. Créations et transformations de postes filière administrative et technique de Troyes Champagne Métropole.....	89

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Annexe n° 1. Population des communes de Troyes Champagne Métropole

Commune	Population municipale 2022	Proportion dans l'ensemble (avec arrondis à l'unité près) (en %)
Troyes	62 443	36
Saint-André-les-Vergers	12 695	7
La Chapelle Saint-Luc	12 603	7
Sainte-Savine	10 457	6
Saint-Julien-les-Villas	6 752	4
Les Noës-près-Troyes	3 260	2
Lusigny-sur-Barse	2 265	1
Torvilliers	1 035	1
Montaulin	818	0
Bouranton	623	0
Les 71 autres communes	62 589	36
Total pour Troyes Champagne Métropole	175 540	100

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de recensement de population de l'Insee

Annexe n° 2. Répartition de la masse salariale des communes membres de TCM pour la période 2019-2024¹⁰¹

Organisme	Masse salariale 2019-2024 (en €)	Quote-part du total (en %)
Troyes	314 337 376	49
La Chapelle Saint-Luc	73 209 093	11,4
Saint-André-les-Vergers	49 223 002	7,7
Sainte-Savine	38 445 010	6
Saint-Julien-les-Villas	24 873 916	3,9
Les Noës-près-Troyes	10 250 597	1,6
Lusigny-sur-Barse	3 103 376	0,5
Torvilliers	2 947 060	0,4
Montaulin	653 248	0,1
Bouranton	604 357	0,1
Les 71 autres communes membres	123 651 102	19,3
Total	641 298 137	100

Source : chambre régionale des comptes Grand Est sur la base des comptes de gestion

¹⁰¹ Budgets principaux

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Annexe n° 3. Répartition en ETPT par filière ou domaine des effectifs de Troyes
Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de
l'agglomération.

Filière ou domaine	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TROYES						
<i>Administrative</i>	262	264,4	276,5	286	287	287
<i>Cabinet</i>	2,5	2,5	2,2	2,5	2,6	2,5
<i>Animation</i>	38,2	36	35,4	39,8	38,3	40
<i>Culturelle</i>	49,9	47,5	45,9	50	61,8	64,8
<i>Fonctionnel</i>	3,8	5,8	4	4	3,3	4
<i>Médico-Sociale</i>	187,1	192	197,3	194,2	191,2	190,2
<i>Police</i>	43,3	45,2	49,4	54,5	54	60
<i>Sportive</i>	18,3	15,6	14,4	15,4	15,6	15,1
<i>Technique</i>	475,6	488,4	504,8	489,8	486,2	501,8
<i>Autres</i>	87	72	89,3	113,1	115,3	124,1
Total général	1 168	1 169	1 219	1 249	1 255	1 289
TROYES CHAMPAGNE METROPOLE						
<i>Administrative</i>	132	136,7	141	145,3	155,2	163,5
<i>Cabinet</i>	1,5	1,2	1,5	2,4	2,3	2,9
<i>Animation</i>	1	2	2	2	2	2
<i>Culturelle</i>	46,3	46	43,1	46,8	47,4	48,4
<i>Fonctionnel</i>	1	1,3	3	3	3	3,4
<i>Médico-Sociale</i>	10,1	9,6	9,2	7,9	8,8	9,8
<i>Police</i>	3	3	3	3	3	3
<i>Sportive</i>	0	0	0,7	1	0,7	0
<i>Technique</i>	62,3	63	65,6	72,9	68,4	72
<i>Autres</i>	22,7	20,7	20,3	19	15,1	15,8
Total général	280	283	289	303	306	321
LA CHAPELLE SAINT LUC						
<i>Administrative</i>	72,4	73,7	73,1	69,6	71,4	72,9
<i>Cabinet</i>	0	0,4	0,8	0,1	0,8	1
<i>Animation</i>	51,7	51,9	53,6	53,4	57,6	62,2
<i>Culturelle</i>	8,9	8,2	9,6	7,4	7	8,6
<i>Fonctionnel</i>	1,6	1,6	2	2	1,7	1,7
<i>Médico-Sociale</i>	10	10	8,1	8	6	7,1
<i>Police</i>	8,6	9,9	8,9	9,3	9	8,9
<i>Sportive</i>	12,7	11,2	10,5	10,9	8,4	6,7

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Filière ou domaine	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Technique</i>	157,5	147	151,8	149,4	149,6	146,9
<i>Autres</i>	22,6	27,5	25,4	25,4	25,3	25,6
Total général	346	341	344	336	337	342
SAINT JULIEN LES VILLAS						
<i>Administrative</i>	15,8	16,1	15,7	15,5	20,2	19,8
<i>Animation</i>	13,9	13,1	13,5	14,6	17,8	19,7
<i>Culturelle</i>	4,4	4,6	4,7	4,6	4,9	4,6
<i>Médico-Sociale</i>	7,9	8,2	8,4	9	9	9,9
<i>Police</i>	4	3,6	3,5	4,3	4,7	4
<i>Sportive</i>	3	3	3	2,1	1,5	1
<i>Technique</i>	33,2	30,9	32,2	30,7	30	28,6
<i>Autres</i>	22,6	22,3	23,2	26,6	22,1	14
Total général	105	102	104	107	110	102
SAINT ANDRE LES VERGERS						
<i>Administrative</i>	33	32,5	33,1	36,2	35,1	35,6
<i>Cabinet</i>	0,2	0	0	0	0	0
<i>Animation</i>	16,5	20	20,7	25,2	32,1	40,5
<i>Culturelle</i>	9,3	10,2	9,6	9,3	9,2	8,5
<i>Fonctionnel</i>	0	0,6	1,2	2	2	2
<i>Médico-Sociale</i>	34,2	31,4	30,4	25,1	26	26,7
<i>Police</i>	3,1	3,5	4,1	4,3	4,8	5
<i>Sportive</i>	1	0,4	0	0,3	1	0,7
<i>Technique</i>	78,4	82,1	89,8	93,1	93	92,1
<i>Autres</i>	11,6	9,6	8,8	7,3	7,3	9,2
Total général	187	190	198	203	211	220
SAINTE SAVINE						
<i>Administrative</i>	36,5	32,4	35	36,9	44,6	43,5
<i>Cabinet</i>	0	0,3	1	0,9	1	1
<i>Animation</i>	27	27,9	32	31,4	30,6	29,2
<i>Culturelle</i>	10	7,8	7,6	10,8	11,6	12,5
<i>Fonctionnel</i>	1,8	2	2	1,2	0,9	1
<i>Médico-Sociale</i>	15,1	12,5	12,5	9,4	10,7	9,7
<i>Police</i>	4,1	4	3,1	4,8	4,8	5,9
<i>Technique</i>	54,9	46,4	44	43,1	42,4	42,6
<i>Autres</i>	38,6	38,4	38,8	46,2	43	42,6
Total général	188	172	176	185	190	188

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de paie

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

**Annexe n° 4. Répartition en ETPT par statut et catégorie des effectifs de Troyes
Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de
l'agglomération.**

Statut et catégorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TROYES						
<i>Non titulaires</i>						
A	28,8	27,9	27,2	26,2	32,6	33,3
B	36	40,8	51,6	49,1	62,7	74,1
C	86,9	105,5	107,5	108,1	96,9	98,6
Autres	86	71,6	88,9	112,4	114,8	122,6
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
A	99,8	100,1	95,8	95,2	92,8	93,7
B	213,3	208,1	206,7	216,4	219,5	219,6
C	615,7	615	641,1	641,2	635,5	646,1
Autres	1	0,4	0,5	0,7	0,5	1,5
Total général	1 168	1 169	1 219	1 249	1 255	1 289
TROYES CHAMPAGNE METROPOLE						
<i>Non titulaires</i>						
A	22,7	20,3	20,2	17,8	14,9	14,1
B	19,6	20,2	19,3	21,5	29,9	40,1
C	10,8	13,4	12,7	14,4	22,3	27,7
Autres	22,7	20,3	20,2	17,8	14,9	14,1
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
A	42,5	44,7	49,4	46,8	43,1	40,3
B	43,5	42,9	45,3	49,5	49,6	48,7
C	129,6	131,6	131	129,7	128,9	133
Autres	0	0,3	0,1	1,2	0,3	1,7
Total général	280	283	289	303	306	321
LA CHAPELLE SAINT LUC						
<i>Non titulaires</i>						
A	2	2,4	3,8	2,3	2,8	3,1
B	12,4	12,7	11,8	11,9	11,1	12,1
C	62,6	61,4	66,3	64,7	71,3	83,1
Autres	22,6	27,5	25,4	25,4	25,3	25,6
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
A	6,7	6,5	5,8	5,3	4,9	5,5
B	26,8	24,9	24	22,2	23,8	23,7
C	212,7	206	206,6	203,7	197,5	188,6
Autres						
Total général	346	341	344	336	337	342

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Statut et catégorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SAINT JULIEN LES VILLAS						
<i>Non titulaires</i>						
<i>A</i>	1,9	2,1	2	2,9	2,6	3
<i>B</i>	4,2	4,4	5,5	4,9	3,6	2,9
<i>C</i>	7,4	5,5	5,4	6,5	12,6	11,1
<i>Autres</i>	19	19,1	21,5	24,8	20,5	13,4
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
<i>A</i>	1	1	0,5	0,1	1	1
<i>B</i>	9,6	11,4	12,2	12,2	11,5	11,1
<i>C</i>	53,3	50,3	50,7	53,3	53,7	52,9
<i>Autres</i>	8,4	8	6,4	2,6	4,6	6,5
<i>Total général</i>	105	102	104	107	110	102
SAINT ANDRE LES VERGERS						
<i>Non titulaires</i>						
<i>A</i>	0,2	1,1	1,3	0,4	1,5	1,9
<i>B</i>	6,7	4,7	6	5,3	7,9	10,3
<i>C</i>	27,7	33,4	41,6	51,9	49,2	45,9
<i>Autres</i>	12,6	10	8,8	7,3	7,3	9,2
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
<i>A</i>	6,8	6,8	5,5	6,7	6,8	8,5
<i>B</i>	25,6	24,8	23,6	23	21,8	21
<i>C</i>	98,7	104,2	110,9	108,2	116	123,5
<i>Autres</i>	9	5,2	0	0	0	0
<i>Total général</i>	187	190	198	203	211	220
SAINTE SAVINE						
<i>Non titulaires</i>						
<i>A</i>	3	1	3	3	3	3
<i>B</i>	6	6	8	11	12	12
<i>C</i>	12	8	7	7	8	13
<i>Autres</i>	44	34	36	42	43	43
<i>Titulaires (+stagiaires)</i>						
<i>A</i>	11	11	11	9	9	8
<i>B</i>	22	22	22	21	20	17
<i>C</i>	91	90	90	92	93	93
<i>Autres</i>						
<i>Total général</i>	188	172	176	185	190	188

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de paie

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Annexe n° 5. Évolution en ETPT de cadres et cadres intermédiaires (hors autres statuts) de Troyes Champagne métropole et des cinq communes les plus peuplées de l'agglomération

Catégorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TROYES						
<i>A</i>	128,6	128	122,9	121,3	125,4	127
<i>B</i>	249,4	248,9	258,3	265,5	282,2	293,7
<i>A + B</i>	378	376,9	381,2	386,9	407,6	420,6
Total général	1 168	1 169	1 219	1 249	1 255	1 289
TROYES CHAMPAGNE METROPOLE						
<i>A</i>	62,2	64,8	68,6	68,3	72,9	80,4
<i>B</i>	54,4	56,3	58	63,8	71,8	76,5
<i>A + B</i>	116,5	121,1	126,6	132,1	144,8	156,9
Total général	280	283	289	303	306	321
LA CHAPELLE SAINT LUC						
<i>A</i>	8,7	8,9	9,7	7,6	7,7	8,5
<i>B</i>	39,3	37,6	35,8	34,1	34,9	35,8
<i>A + B</i>	47,9	46,5	45,5	41,7	42,6	44,3
Total général	346	341	344	336	337	342
SAINT JULIEN LES VILLAS						
<i>A</i>	2,9	3,1	2,5	3	3,6	4
<i>B</i>	13,8	15,8	17,7	17,1	15,1	13,9
<i>A + B</i>	16,7	18,9	20,2	20,1	18,7	17,9
Total général	105	102	104	107	110	102
SAINT ANDRE LES VERGERS						
<i>A</i>	7	7,9	6,8	7,2	8,3	10,4
<i>B</i>	32,3	29,4	29,6	28,4	29,8	31,3
<i>A + B</i>	39,3	37,3	36,4	35,5	38,1	41,6
Total général	187	190	198	203	211	220
SAINTE SAVINE						
<i>A</i>	13,8	12,4	13,3	12,3	12,5	10,4
<i>B</i>	27,2	27,6	29,9	31,9	32,2	28,4
<i>A + B</i>	40,9	40	43,2	44,1	44,7	38,8
Total général	188	172	176	185	190	188

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de paie

Annexe n° 6. Comparatif par catégorie de la rémunération brute ramenée à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TROYES - TITULAIRES						
A	57 294	57 969	59 050	62 001	64 812	65 331
B	29 986	30 207	30 377	31 497	32 480	34 069
C	24 629	25 169	25 588	26 935	27 833	29 494
TROYES - NON TITULAIRES						
A	44 403	46 789	48 845	49 633	50 019	55 030
B	25 245	25 267	25 184	26 246	27 598	29 422
C	19 639	19 739	20 845	22 011	23 120	24 083
TROYES CHAMPAGNE METROPOLE – TITULAIRES						
A	55 308	56 146	58 648	62 384	65 394	66 449
B	29 744	30 891	30 906	31 132	32 163	33 832
C	25 169	25 649	26 334	26 954	28 031	29 363
TROYES CHAMPAGNE METROPOLE – NON TITULAIRES						
A	48 302	49 123	49 735	50 737	47 525	46 410
B	20 695	22 156	24 056	25 988	26 629	29 113
C	17 075	17 726	17 399	18 482	21 260	21 961
LA CHAPELLE SAINT LUC – TITULAIRES						
A	45 143	46 366	48 348	47 696	62 704	58 488
B	34 069	34 805	35 083	37 103	37 858	39 244
C	23 943	24 994	25 108	26 329	27 485	28 545
LA CHAPELLE SAINT LUC – NON TITULAIRES						
A	42 499	43 495	38 812	45 597	47 034	46 294
B	24 548	24 000	25 979	27 546	30 475	31 834
C	20 491	20 665	21 455	22 768	23 713	24 811
SAINT JULIEN LES VILLAS – TITULAIRES						
A	Non calculé (nc)	nc	nc	nc	nc	nc
B	34 168	34 233	33 843	33 866	35 612	37 432
C	24 979	25 092	25 783	26 050	25 922	27 328
SAINT JULIEN LES VILLAS – NON TITULAIRES						
A	25 394	26 296	28 964	33 127	36 563	29 221
B	28 365	31 363	31 731	34 545	34 395	37 447

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>C</i>	19 125	19 801	20 552	19 947	20 638	21 687
SAINT ANDRE LES VERGERS – TITULAIRES						
<i>A</i>	63 839	72 520	76 429	66 542	62 710	65 176
<i>B</i>	35 813	35 182	34 967	37 502	37 627	39 143
<i>C</i>	25 915	25 664	25 097	25 945	26 615	27 443
SAINT ANDRE LES VERGERS – NON TITULAIRES						
<i>A</i>	nc	nc	nc	nc	nc	nc
<i>B</i>	24 028	26 777	26 464	30 559	31 284	33 555
<i>C</i>	22 246	21 098	21 888	23 748	24 011	25 411
SAINTE SAVINE – TITULAIRES						
<i>A</i>	46 150	47 427	50 024	55 678	51 065	56 938
<i>B</i>	33 566	33 482	32 516	34 068	34 319	38 418
<i>C</i>	23 278	24 320	23 990	25 179	26 543	28 343
SAINTE SAVINE – NON TITULAIRES						
<i>A</i>	34 456	32 582	37 067	40 235	45 356	48 627
<i>B</i>	27 654	29 767	29 565	34 534	35 401	38 137
<i>C</i>	20 323	18 940	19 084	19 997	22 444	23 338

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de paie

Annexe n° 7. Agents concernés par les reclassements catégoriels ou la revalorisation des cadres d'emplois dans les six organismes les plus peuplés de l'échantillon de contrôle

Organisme	Nombre d'éducateurs de jeunes enfants en janvier 2019	Nombre d'auxiliaires de puériculture en décembre 2021	Nombre de policiers municipaux en novembre 2023
TCM	4	9	3
Troyes	21	92	54
La Chapelle Saint-Luc	0	0	9
Saint-André-les-Vergers	5	16	5
Sainte-Savine	4	2	6
Saint-Julien-les-Villas	3	3	5

Source : chambre régionale des comptes Grand Est d'après les données issues des fichiers de paye

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Annexe n° 8. Évolution du nombre global d'heures supplémentaires ramené à l'ETPT pour Troyes Champagne métropole et les cinq communes les plus peuplées de l'agglomération

Communes	2019	2024	ETPT 2019	ETPT 2024	Nombre d'heures supplémentaires par ETPT en 2019	Nombre d'heures supplémentaires par ETPT en 2024
Troyes	21 142	27 946	1 168	1 289	18,1	21,7
Troyes Champagne métropole	1 926	2 302	280	321	6,9	7,2
La Chapelle Saint-Luc	4 276	4 184	346	342	12,4	12,2
Saint-Julien-les-Villas	290	2 572	105	102	2,8	25,3
Saint-André-les-Vergers	4 483	4 902	187	220	23,9	22,3
Sainte-Savine	2 068	1 733	188	188	11,0	9,2
Total général	34 185	43 639	2 274	2 462	15,0	17,7

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données de paie

Annexe n° 9. Créations, transformations et suppressions de postes dans les filières administrative et technique de la ville de Troyes

CRÉATION FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	RÉFÉRENT FINANCEMENTS EXTÉRIEURS, SUIVI BUDGÉTAIRE ET ACHATS
1	AGENT DE COURTOISIE
1	CHARGÉ DU CONTRÔLE DES ACTES ADS
1	MÉDIATEUR DE TRANQUILITÉ PUBLIQUE
0,5	COORDINATEUR DE LA DÉMARCHE DE LABELLISATION AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE
2	AGENT D'ACCUEIL MAISONS DE SERVICES PUBLICS
1	ASSISTANTE DE GESTION ET SECRÉTARIAT CENTRALISÉ DE LA DIRECTION VIE QUOTIDIENNE
1	ASSISTANTE DE DIRECTION
1	DIRECTEUR DES FINANCES
1	POSTE DÉTACHEMENT
1	CHEF DE SERVICE VIE ASSOCIATIVE PAR INTERIM
1	AGENCE POSTALE COMMUNALE
12,5	TOTAL

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	CHARGÉE DE RECRUTEMENT
3	ASSISTANTE / ASSISTANT DE GESTION ADMINISTRATIVE
1	CHARGÉE DE L'ACCUEIL ET DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES
1	CHARGÉE DES DÉCÈS ET CIMETIÈRES
2	AGENT D'ACCUEIL
1	ASSITANTE EN CHARGE DE L'ACCUEIL DU PUBLIC DIRECTION URBANISME
2	ASSISTANTE DE DIRECTION POLYVALENTE
1	RÉFÉRENT ARRÊTÉS BOITAGES
1	CHARGÉ DES NAISSANCES, MARIAGES ET FORMALITÉS ADMINISTRATIVES
1	CHARGÉ DE MISSION UNIFORME
1	ADJOINTE À LA CHEFFE DE SERVICE ENFANCE JEUNESSE
2	RESPONSABLE INTERGÉNÉRATIONNEL
1	CHARGÉE DE LA DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE
1	RÉFÉRENTE FINANCEMENTS EXTÉRIEURS SUIVI BUDGÉTAIRE ET ACHATS
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION
1	CHARGÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	CHARGÉ DE MISSION COMMERCE
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION RH
2	ASSISTANTE / ASSISTANT DE GESTION FINANCIÈRE, BUDGÉTAIRE OU COMPTABLE
1	DIRECTEUR ADJOINT ENFANCE ÉDUCATION JEUNESSE
1	CHARGÉE / CHARGÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE
1	GESTIONNAIRE DES MONUMENTS HISTORIQUES
1	ADMINISTRATRICE DU CONSERVATOIRE/ CHARGÉE D'ACTION CULTURELLE
1	MÉDIATRICE CULTURELLE
1	ASSISTANTE DE L'ANIMATRICE DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE
1	CHARGÉ DE MISSIONS ANIMATION SPORTIVE
1	CHARGÉ DE MISSION DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL
1	GESTIONNAIRE ADMINISTRATIF ET COMPTABLE DES MARCHÉS PUBLICS
1	COORDINATEUR DES ÉVÈNEMENTS ET FESTIVITÉS MUNICIPALES
1	ASSISTANTE / ASSISTANT DE GESTION
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION INTERNE
1	CHARGÉE DU SUIVI DES EMPLOIS CONTRACTUELS
1	ASSISTANTE / ASSISTANT EN PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS
1	CHARGÉ DE MISSION TROYES 2030 - DIRECTEUR DU PÔLE MÉTROPOLITAIN BOURGOGNE SUD CHAMPAGNE PORTES DE PARIS
1	ASSISTANTE PROTOCOLE
41	TOTAL

MODIFICATION FILIÈRE ADMINISTRATIVE VERS AUTRE FILIÈRE	
1	ÉDUCATEUR ET COORDINATEUR AU SEIN DES DISPOSITIFS LIÉS AU SERVICE ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES
1	RESPONSABLE ESPACE INTERGÉNÉRATIONNEL
1	AGENT CHARGÉ DE LA SURVEILLANCE ET DE L'ACCUEIL
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION INTERNE
1	RESPONSABLE DU PERSONNEL DES ÉCOLES MATERNELLES
1	AUXILIAIRE DE PUÉRICULTURE
1	ASSISTANT MAINTENANCE ET USAGE DES LOCAUX DE LA DIRECTION ENFANCE/ÉDUCATION/JEUNESSE
1	AGENT DES TOILETTES PUBLIQUES
1	AGENT EXTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
1	ASSISTANTE D'ACCUEIL PETITE ENFANCE
1	ADJOINTE AU CHEF DE SERVICE SIGNALISATION
1	AGENT TECHNIQUE SIGNALISATION HORIZONTALE ET ILLUMINATIONS

MODIFICATION FILIÈRE ADMINISTRATIVE VERS AUTRE FILIÈRE	
1	RESPONSABLE DU SUIVI DES TRAVAUX CONCESSIONNAIRES
1	JARDINIER
1	TECHNICIEN 5 ^{ÈME} CATÉGORIE
1	CHEF D'UNITÉ ADJOINT AU RESPONSABLE DE LA RÉGIE PROPRIÉTÉ
1	AGENT TECHNIQUE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
4	AGENT INTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
1	AGENT DE SURVEILLANCE DE LA VOIE PUBLIQUE
1	TECHNICIEN SON ET TECHNICIEN RIGG : AGENT TECHNIQUE
1	AGENT POLYVALENT ET DE SÉCURITÉ
1	ASSISTANT EN PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS
1	ASSISTANT INVENTAIRE PHYSIQUE
1	DIRECTRICE DES SYSTÈMES D'INFORMATION
1	AGENT POLYVALENT DES SALLES
1	AGENT POLYVALENT ET LIVREUR MAGASINIER DES PRODUITS D'ENTRETIEN - GESTIONNAIRE DES STOCKS DE PRODUIT D'ENTRETIEN
2	AGENT DE SÉCURITÉ
2	INFOGRAPHISTE
34	TOTAL

SUPPRESSION FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
0,5	AGENT DE BUREAU

CRÉATION FILIÈRE TECHNIQUE	
1	GÉOMATICIENNE
1	AGENT POLYVALENT DE PROPRIÉTÉ URBAINE
2	AGENT DE NETTOIEMENT POLYVALENT - ÉQUIPIER DE LAVEUSE ET BALAYEUSE
1	SURVEILLANT DE TRAVAUX PROPRIÉTÉ
1	AGENT DE PROPRIÉTÉ
3	AGENT POLYVALENT DE PROPRIÉTÉ URBAINE
1	AGENT DE PROPRIÉTÉ DES ESPACES PUBLICS
1	AGENT DE SÉCURITÉ
2	AGENT D'ENTRETIEN POLYVALENT
1	MAÇON SPÉCIALISATION VOIRIE
1	TECHNICIEN MÉTHODES
1	MÉCANICIEN EN MATÉRIEL HORTICOLE

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

CRÉATION FILIÈRE TECHNIQUE	
1	ASSISTANTE ACCUEIL PETITE ENFANCE
1	ÉLECTROTECHNICIEN DE LA SIGNALISATION LUMINEUSE
1	JARDINIER
1	AGENT INTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
1	AGENT INTÉRIEUR ET EXTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS (GARDIEN)
2	AGENT D'ENTRETIEN
1	MANUTENTIONNAIRE
2	ASSISTANTE D'ACCUEIL PETITE ENFANCE
1,5	AGENT D'ENTRETIEN POLYVALENT
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT POLYVALENT DE PROPRIÉTÉ URBAINE
1	POSTE DETACHEMENT
1	DIRECTEUR CIRCULATION SIGNALISATION
1	CHARGÉ D'ACCUEIL, D'INFORMATION ET DE LA GESTION DES SALLES
1	AGENT DES TOILETTES PUBLIQUES
1	AGENT EXTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
34,5	TOTAL

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE TECHNIQUE	
1	ASSISTANT MAINTENANCE ET USAGE DES LOCAUX DE LA DIRECTION ENFANCE/ÉDUCATION/JEUNESSE
1	GRAPHISTE MUTUALISÉ VT TCM
1	ASSISTANTE D'ACCUEIL PETITE ENFANCE
1	ADJOINTE AU CHEF DE SERVICE SIGNALISATION
1	AGENT TECHNIQUE SIGNALISATION HORIZONTALE ET ILLUMINATIONS
1	RESPONSABLE DU SUIVI DES TRAVAUX CONCESSIONNAIRES
1	JARDINIER
1	TECHNICIEN 5 ^{ÈME} CATÉGORIE
1	CHEF D'UNITÉ ADJOINT AU RESPONSABLE DE LA RÉGIE PROPRIÉTÉ
1	AGENT TECHNIQUE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT INTERIEUR EXTÉRIEUR DES EQUIPEMENTS SPORTIFS
4	AGENT INTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
1	TECHNICIEN SON ET TECHNICIEN RIGG : AGENT TECHNIQUE
1	AGENT POLYVALENT ET DE SÉCURITÉ
1	ASSISTANT EN PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS
1	ASSISTANT INVENTAIRE PHYSIQUE

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE TECHNIQUE	
1	DIRECTRICE DES SYSTÈMES D'INFORMATION
1	AGENT POLYVALENT DES SALLES
1	AGENT POLYVALENT ET LIVREUR MAGASINIER DES PRODUITS D'ENTRETIEN - GESTIONNAIRE DES STOCKS DE PRODUIT D'ENTRETIEN
2	AGENT DE SÉCURITÉ
2	INFOGRAPHISTE
1	AGENT DE PROPRETÉ
1	TECHNICIEN SUPPORT ET GESTION DU PARC INFORMATIQUE
1	AGENT DE NETTOIEMENT POLYVALENT - ÉQUIPIER DE LAVEUSE ET BALAYEUSE
1	AGENT D'ACCUEIL, DE GESTION ET DE SURVEILLANCE
1	AGENT D'INTÉRIEUR ET D'EXTERIEUR DES ÉTABLISSEMENTS SPORTIFS BMX
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DES TOILETTES PUBLIQUES
1	CHARGÉE DE CRÉATION GRAPHIQUE
1	AGENT INTÉRIEUR DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS
1	AGENT D'ENTRETIEN
1	GARDIEN DU PARC DES MOULINS
0,5	ASSISTANT D'ACCUEIL PETITE ENFANCE
37,5	TOTAL

MODIFICATION FILIÈRE TECHNIQUE VERS AUTRE FILIÈRE	
1	AGENT CHARGÉ DE LA SURVEILLANCE ET DE L'ACCUEIL
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT D'ACCUEIL POLYVALENT
1	ASSISTANTE DE GESTION ADMINISTRATIVE
1	ASSISTANTE DE DIRECTION
1	DIRECTEUR ADJOINT ENFANCE ÉDUCATION JEUNESSE
1	CHARGÉE / CHARGÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE
1	GESTIONNAIRE DES MONUMENTS HISTORIQUES
1	ADMINISTRATRICE DU CONSERVATOIRE/ CHARGÉE D'ACTION CULTURELLE
1	MÉDIATRICE CULTURELLE
1	ASSISTANTE DE L'ANIMATRICE DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE
1	CHARGÉ DE MISSIONS ANIMATION SPORTIVE
1	CHARGÉ DE MISSION DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL
1	GESTIONNAIRE ADMINISTRATIF ET COMPTABLE DES MARCHÉS PUBLICS
1	COORDINATEUR DES ÉVÈNEMENTS ET FESTIVITÉS MUNICIPALES
1	ASSISTANTE / ASSISTANT DE GESTION

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

MODIFICATION FILIÈRE TECHNIQUE VERS AUTRE FILIÈRE	
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION INTERNE
1	CHARGÉE DU SUIVI DES EMPLOIS CONTRACTUELS
1	ASSISTANTE / ASSISTANT EN PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS
1	CHARGÉ DE MISSION TROYES 2030 - DIRECTEUR DU PÔLE MÉTROPOLITAIN BOURGOGNE SUD CHAMPAGNE PORTES DE PARIS
1	ASSISTANTE PROTOCOLE
1	CHEFFE DE SERVICE ANIMATION DE LA VIE SOCIALE
1	ASSISTANTE ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE
1	CHEF D'UNITÉ ÉQUIPE D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
1	AGENT D'ACCUEIL ET DE SURVEILLANCE DU PÔLE MUSÉAL
4	AUXILIAIRE DE PUÉRICULTURE
29	TOTAL

SUPPRESSION FILIÈRE TECHNIQUE	
0,5	AGENT D'ENTRETIEN POLYVALENT

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données fournies par la commune de Troyes

Annexe n° 10. Créations et transformations de postes filière administrative et technique de Troyes Champagne Métropole

CRÉATION FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	CHARGÉE DE MISSION INGÉNIERIE FINANCIÈRE
2	AGENT D'ACCUEIL MAISONS DE SERVICES PUBLICS
1	AGENT D'ACCUEIL DE LA MÉDIATHÈQUE
1	DIRECTEUR DU PROTOCOLE
1	CHARGÉ DE MISSION TERRITOIRE ZÉRO CHOMEURS LONGUE DURÉE
1	ANIMATEUR INSERTION PROFESSIONNELLE
2	CONSEILLÈRE EN INSERTION
1	CHARGÉ DE PRÉVENTION RISQUES MAJEURS
1	CHARGÉE DE PROJET ZAE
1	JURISTE
1	ASSISTANTE DE GESTION ADMINISTRATIVE
1	CONSEILLÈRE FRANCE SERVICES
1	CONSEILLÈRE FRANCE SERVICES
1	CHARGÉE DE COMMUNICATION DÉCHETS ET TRANSITION ÉNERGETIQUE
1	CHARGÉ(E) DE MISSION DU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ÉTUDIANTE
1	ASSISTANTE DE DIRECTION
1	ANALYSTE DE COÛTS DE GESTION DE SERVICE / CONTRÔLEUR BUDGÉTAIRE
1	CHARGÉ DE MISSION FONDS EUROPÉENS
1	CHEFFE DE SERVICE AUTONOMIE PETITE ENFANCE
1	DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES
1	CHARGÉE DE PROJET ÉVÈNEMENTIEL ET PROTOCOLE
1	DIRECTEUR DE LA SURVEILLANCE DU DOMAINE PUBLIC
1	DIRECTRICE ADJOINTE À L'INSTITUT RACHI
1	CHARGÉE DE MISSION HOSPITALITÉ
1	ASSISTANTE DE GESTION FINANCIÈRE ET DES FINANCEMENTS EXTERNES
1	ASSISTANTE DE DIRECTION
1	AGENT CHARGÉ DU SUIVI ADMINISTRATIF LIÉ À LA GESTION DES BACS ET DES PUCES ÉLECTRONIQUES
29	TOTAL

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	CHEFFE DE SERVICE AUTORISATION DROITS DES SOLS
1	ASSISTANTE DE GESTION ADMINISTRATIVE

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

MODIFICATION AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
2	CHARGÉ DE MISSION STRUCTURATION DES FILIÈRES ÉCONOMIQUES
1	CHEFFE DE SERVICE MAISON DES ÉTUDIANTS
1	COLLABORATRICE GESTION RESSOURCES HUMAINES
1	CHARGÉ(E) DE MÉDIATION ET DE COMMUNICATION
1	INSTRUCTRICE DU DROIT DES SOLS
1	ASSISTANT ADMINISTRATIVE SERVICE ADS
1	TECHNICIEN CHARGÉ DU SUIVI DES PRESTATIONS
1	CHEF D'UNITÉ ÉTABLISSEMENTS SPORTIFS TCM CHARGÉ DE MISSION ANIMATION SPORTIVE
1	GESTIONNAIRE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES MARCHÉS PUBLICS
1	COLLABORATEUR 3C ACADÉMIE
1	ASSISTANT DE GESTION DES FINANCEMENTS EXTÉRIEURS
1	ASSISTANTE DE GESTION ADMINISTRATIVE
1	CHARGÉ DE MISSION MOBILITÉS TRANSPORT
1	COORDONNATEUR DE L'ANIMATION ET DE L'INFORMATION DU TERRITOIRE
1	CHARGÉ DE MISSION INFORMATION INSTITUTIONNELLE - RÉFÉRENT DE TERRITOIRE
18	TOTAL

MODIFICATION FILIÈRE ADMINISTRATIVE VERS AUTRE FILIÈRE	
1	AGENT DE BIBLIOTHÈQUE
1	MAGASINIER EN BIBLIOTHÈQUE
1	CHARGÉE DE MEDIATION CULTURELLE ET COMMUNICATION
1	RÉFÉRENTE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE
1	RÉFÉRENTE TECHNIQUE MICRO-CRÈCHES DE VILLECHÉTIF ET BARBEREY-SAINT-SULPICE
1	CHEFFE DE SERVICE RELATIONS A L'USAGER ET SUPPORT À L'EXPLOITATION
1	WEBMESTRE INFOGRAPHISTE
1	DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT
1	TECHNICIEN SUIVI DES PRESTATIONS
1	AGENT DE COLLECTE
1	DIRECTRICE ADJOINTE DIRECTION DÉCHETS
1	ENQUÊTEUR LIVREUR DE BACS
12	TOTAL

CRÉATION FILIÈRE TECHNIQUE	
1	AGENT DE NETTOIEMENT/PROPRETÉ
1	TECHNICIEN AD'AP

CRÉATION FILIÈRE TECHNIQUE	
1	ELECTRICIEN - ADJOINT CHEF DE SITE
6	AGENT POLYVALENT
1	SURVEILLANT DE TRAVAUX ET SUIVI DE TRAVAUX CONCESSIONNAIRES
1	INGENIEUR EN MAITRISE D'OUVRAGE
1	OPÉRATEUR ENTRETIEN COURS D'EAU ET SYSTÈME D'ENDIGUEMENT
1	CHEF DE SERVICE EAUX PLUVIALES
1	REPONSES DT/DCIT SUIVI MARCHÉ TAMPONS
1	CHARGÉ DE MISSION MOBILITÉS ET AMÉNAGEMENTS CYCLABLES
2	CHARGÉ DE MISSION PLUI
1	TECHNICIEN DES DÉCHETS
1	AMBASSADEUR DU TRI
1	ANIMATEUR GUIDE COMPOSTEUR
1	DIRECTEUR DÉVELOPPEMENT DURABLE - CLIMAT - ÉNERGIE
1	TECHNICIEN EN EFFICACE ÉNERGÉTIQUE DE L'HABITAT
1	OPÉRATEUR VIDÉO PROTECTION
23	TOTAL

MODIFICATION DE AUTRE FILIÈRE VERS FILIÈRE TECHNIQUE	
1	CHEFFE DE SERVICE RELATIONS A L'USAGER ET SUPPORT À L'EXPLOITATION
1	WEBMESTRE INFOGRAPHISTE
1	DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT
1	TECHNICIEN SUIVI DES PRESTATIONS
1	AGENT DE COLLECTE
1	DIRECTRICE ADJOINTE DIRECTION DÉCHETS
1	ENQUÊTEUR LIVREUR DE BACS
1	CHEF DE SERVICE RÉGIE DE COLLECTE
1	AGENT TECHNIQUE AU SEIN DE LA RÉGIE DES BÂTIMENTS EXTÉRIEURS DU STADE DE L'AUBE
2	ASSISTANTE D'ACCUEIL PETITE ENFANCE
11	TOTAL

MODIFICATION FILIÈRE TECHNIQUE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	INSTRUCTRICE DU DROIT DES SOLS
1	ASSISTANT ADMINISTRATIVE SERVICE ADS
1	TECHNICIEN CHARGÉ DU SUIVI DES PRESTATIONS
1	CHEF D'UNITÉ ÉTABLISSEMENTS SPORTIFS TCM CHARGÉ DE MISSION ANIMATION SPORTIVE

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

MODIFICATION FILIÈRE TECHNIQUE VERS FILIÈRE ADMINISTRATIVE	
1	GESTIONNAIRE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES MARCHÉS PUBLICS
1	COLLABORATEUR 3C ACADÉMIE
1	ASSISTANT DE GESTION DES FINANCEMENTS EXTÉRIEURS
1	ASSISTANTE DE GESTION ADMINISTRATIVE
1	CHARGÉ DE MISSION MOBILITÉS TRANSPORT
1	COORDONNATEUR DE L'ANIMATION ET DE L'INFORMATION DU TERRITOIRE
1	CHARGÉ DE MISSION INFORMATION INSTITUTIONNELLE - RÉFÉRENT DE TERRITOIRE
1	CHARGÉ DE LA NAVETTE DU RÉSEAU
1	ANIMATRICE RELAIS PETITE ENFANCE
13	TOTAL

Source : chambre régionale des comptes Grand Est, d'après les données fournies par Troyes Champagne métropole

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
ENREGISTRÉ LE

29/12/2025

N° 25-1171

COURRIER ARRIVÉE GREFFE

François Baroin
Ancien Ministre
Maire de Troyes
Président de la Communauté d'agglomération
de Troyes Champagne Métropole
Président du CMAS de Troyes

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes Grand Est
Service du Greffe de la Chambre
3-5 rue de la Citadelle
57 000 METZ

Affaire suivie par : Jean-Baptiste Daubigny
Tel : 03.25.42.68.30

Objet : Observations de la Ville de Troyes, de la
Communauté d'agglomération de Troyes Champagne
Métropole et du CMAS de Troyes sur le Rapport
d'observations définitives

Troyes, le 26 décembre 2025

Réf. : GR : 25-1595

Envoi par courriel en PDF

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité recueillir mes observations en qualité d'ordonnateur des trois entités susnommées, sur le rapport d'observations définitives relatif au contrôle coordonné des déterminants de la masse salariale dans l'agglomération de Troyes, ce dont je vous remercie.

Comme suite à votre courriel du 28 novembre 2025, je vous prie de trouver ci-joint mes observations sur ce rapport.

Demeurant à votre disposition pour toute précision complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.

François Baroin

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE
PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST**

**Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle coordonné
des déterminants de la masse salariale dans l'agglomération de Troyes
Réf. : GR : 25-1595**

A titre préliminaire, la Ville de Troyes, la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole et le Centre municipal d'action sociale de Troyes, tiennent à souligner qu'ils adhèrent sans réserve au principe de transparence de la gestion publique que sous-tend le contrôle coordonné conduit par la Chambre et aux objectifs d'un tel contrôle, tels qu'ils sont formulés par les articles L. 211-3, L. 211-4, R. 243-1 et R. 243-5-1 du Code des juridictions financières.

La Ville de Troyes, la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole et le Centre municipal d'action sociale de Troyes, entendent, dans le cadre de la présente réponse comme ils l'ont fait lors des échanges initiaux et des entretiens collégiaux avec les magistrats de la Juridiction, ainsi que dans leur réponse au rapport d'observations provisoires, coopérer pleinement à l'œuvre de la Chambre et participer à l'information du public sur l'utilisation des deniers publics, dans le respect de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 et de l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

A titre liminaire, pour alléger la formulation des observations, la Ville de Troyes, la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole et le Centre municipal d'action sociale de Troyes seront dénommés ci-après « les trois entités » ; leurs observations seront réputées communes même lorsqu'elles portent sur un point propre à l'une d'entre elles.

Le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes comporte à titre de prolégomènes préalables à son introduction, d'une part une synthèse et d'autre part l'énoncé des rappels du droit et recommandation, sur lesquels les trois entités porteront quelques observations préliminaires.

Puis, sur l'ensemble des analyses structurées par la Chambre autour de trois chapitres (I- Des stratégies de gestion des effectifs et de la masse salariale insuffisamment formalisées pour être efficaces ; II- Une hausse de la masse salariale portée par une croissance continue des effectifs et l'évolution de leur structure ; III – Une croissance de la masse salariale principalement due à des choix internes de gestion), les trois entités formuleront certaines observations uniquement lorsque cela leur semble nécessaire ou utile à la compréhension du sujet traité.

Nonobstant la formulation de leurs remarques sur ce rapport d'observations définitives, les trois entités tiennent à remercier une fois encore la qualité des échanges intervenus avec les magistrats de la Chambre, y compris au stade du rapport d'observations provisoires : de nombreuses suggestions, remarques ou propositions d'amendements, argumentées, ont été partagées par la juridiction dans le rapport définitif.

Prolégomènes

La synthèse du rapport d'observations définitives comporte une énumération de facteurs relevant de dispositions ou mesures nationales s'imposant aux collectivités territoriales et expliquant pour partie l'accroissement de la masse salariale. **Les facteurs exogènes sont présentés comme une liste exhaustive**, ce qui n'est pas le cas puisque par exemple n'est pas évoquée l'importance des reclassements de certains cadres d'emplois, pourtant substantielle pour les trois entités.

Il convient également de regretter qu'une **troisième catégorie de mesures nationales** ne soit pas mise en exergue, à la jonction entre celles imposées aux collectivités et celles résultant du libre choix de l'entité ; il s'agit notamment de la prime exceptionnelle de soutien au pouvoir d'achat en 2024. Cette dernière devait être débattue au sein des instances paritaires et la parité avec l'Etat biaisait assurément la libre administration des collectivités territoriales à décider ou non leur octroi, nonobstant le montant retenu et le fait qu'une collectivité dans l'échantillon analysé, ait renoncé à un tel versement du fait de sa situation budgétaire. Le principe de cette prime exceptionnelle était fixé par l'Etat mais c'est son assiette qui relevait de la libre administration des collectivités ; une catégorie médiane aurait donc pu être mentionnée dans le rapport et dès la synthèse, pour affiner l'analyse développée.

Cet exemple fut d'autant plus compliqué budgétairement et socialement pour les collectivités territoriales qui étaient libres d'octroyer ou non cette prime et d'en déterminer le montant, tout en votant un budget équilibré comme la loi leur en fait obligation. L'Etat avait au préalable rendu public les primes qu'il octroyait à ses propres fonctionnaires, pour des montants très supérieurs à ceux que les collectivités étaient en capacité de verser, sans dans le même temps suivre la même rigueur sur l'équilibre budgétaire annuel. Cette distorsion a donc eu des conséquences socialement complexes pour les trois entités et a fragilisé le principe de parité avec l'Etat.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION METROPOLE ET DANS

Une deuxième observation générale, qui n'est pas reprise dans la synthèse en dépit de nombreux échanges en cours de contrôles et de mentions sibyllines dans les développements du rapport définitif comme du rapport provisoire, porte sur **les charges de centralité**. L'analyse des différents ratios par la Chambre manquent, de l'avis des trois entités, d'un éclairage spécifique portant sur les charges de centralités, notamment supportées par la Ville de Troyes et le CMAS de Troyes. Un décalage important existe en effet entre la population recensée qui « dort » à Troyes et celle qui y « vit » en journée ; cette différence a des incidences particulièrement notables sur les services publics fréquentés bien souvent par près d'un usager non-troyen sur deux. Les charges de personnels induites, subissent mécaniquement une hausse pour gérer ces usagers qui se distinguent des habitants. La corrélation est manifeste lorsque, comme le fait à juste titre la Chambre, sont mis en exergue les secteurs ou filières de la fonction publique, connaissant la plus forte croissance en nombre d'ETPT : police municipale, secteurs enfance et petite enfance, animation. L'augmentation ne porte pas sur les éléments intangibles de la Collectivité (voirie, bâtiments, espaces verts) mais sur le public accueilli.

Ces charges de centralité devraient être mises en exergue dès la synthèse et faire l'objet d'une prise en compte dans l'augmentation des effectifs et de la masse salariale, par exemple en appliquant le ratio population municipale/population d'usagers, afin d'apprécier le poids des charges de centralité sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale.

Bien qu'il s'agisse d'un contrôle coordonné, le territoire d'étude ne permet pas de comparer les charges de centralité avec d'autres collectivités ayant une situation analogue. Dans un récent contrôle coordonné dont la Ville de Troyes avait pu bénéficier, la Chambre régionale des comptes avait étudié un panel très large de collectivités en terme de taxe foncière ; des tendances étaient ainsi apparues dans les villes-préfectures ou les grands chefs-lieux d'arrondissement, où les charges de centralités expliquent certaines hypertrophies de dépenses ou de besoins d'argent public. Les trois entités regrettent qu'une telle projection analytique ne puisse être réalisée sur la question ici querellée.

Une troisième observation générale, qui, au sens des trois entités, devrait apparaître dans la synthèse du rapport, porte sur **l'appréciation de l'évolution consolidée des chapitres 012 (charges de personnel) et 011 (charges à caractère général)**. La Chambre l'effleure dans son rapport définitif mais cette appréciation consolidée permettrait d'apprécier la maîtrise générale des charges de fonctionnement des trois entités sur la période considérée. Certes, le contrôle coordonné portait sur les déterminants de la masse salariale mais l'interdépendance fonctionnelle entre les chapitres 011 et 012 sur la gestion de certains services publics, mériterait une mention plus conséquente dans la synthèse du rapport.

La synthèse du rapport d'observations définitives s'achève sur une comparaison très intéressante avec les communes appartenant à la même strate que celles objet du contrôle coordonné : *« Nonobstant le rythme de croissance des charges de personnel observé au sein de l'agglomération troyenne depuis 2019, le ratio de dépenses par habitant était en 2023 inférieur, pour six des 10 communes de l'échantillon, à la moyenne nationale des collectivités territoriales de même strate de population »*. C'est notamment le cas de la Ville de Troyes.

I - Des stratégies de gestion des effectifs et de la masse salariale insuffisamment formalisées pour être efficaces

La Chambre appelle les trois entités, dans son rapport d'observations définitives, à assurer un suivi plus formalisé et plus pertinent de leur masse salariale, en cohérence avec la recommandation générale formulée en début de rapport. Bien entendu, les trois entités souscrivent à cet objectif et vont le mettre en œuvre dès notification du rapport définitif de la Chambre.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Un élément aurait néanmoins mérité d'être précisé, comme l'avaient suggéré les trois entités dans leurs observations écrites au cours de la procédure contradictoire : la problématique des reclassements avec changement de filière, que les trois entités développent depuis plusieurs années, notamment dans l'objectif d'accompagner les agents physiquement amoindris par des tâches répétitives ou des missions impactantes physiquement, évitant ainsi de longs arrêts maladie. Cette démarche peut modifier les cibles fixées par service ou direction mais dans un dessein plus global de gestion des ressources humaines et d'amélioration de la qualité de vie au travail, justifie une telle démarche.

La Chambre régionale des comptes considère que la concurrence entre communes pour le recrutement de policiers municipaux et la difficulté qu'elle induit de pourvoir ces emplois, pourrait être corrigée par une coordination générale à l'échelle de l'agglomération et qui, selon la Chambre, conduirait à une différenciation des collectivités uniquement en fonction du régime indemnitaire et des conditions de travail. Si ce paragraphe peut s'entendre sur d'autres emplois, il n'est au sens des trois entités, pas pertinent, pour la police municipale. En effet, cette filière pâtit depuis plusieurs années, d'un nombre inférieur de titulaires et lauréats de concours par rapport aux emplois créés aux tableaux des effectifs des collectivités au niveau national ; la concurrence est donc intrinsèque.

Mais la police municipale est également une filière qui connaît des conditions d'exercice des missions extrêmement variées selon notamment que la police municipale est armée ou non, qu'elle s'exerce dans une commune à police d'Etat (comme Troyes) ou non, qu'elle intervient 24h/24 ou non ou encore qu'elle évolue au sein de quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) ou non. L'impact des charges de centralité est également majeur dans l'exercice des missions puisque la Ville-Préfecture est le lieu d'expression des manifestations revendicatives, festives, des réjouissances publiques et des principaux mouvements sociaux. Le choix des policiers municipaux de rejoindre telle ou telle collectivité, ne saurait varier en cas de coordination générale à l'échelle de l'agglomération.

Enfin, il eut été intéressant d'analyser à une échelle territoriale plus large, notamment entre communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, la corrélation entre la stagnation ou la baisse des effectifs de terrain de la Police nationale et l'augmentation des effectifs de Police municipale. La conclusion de conventions de coordination entre les communes et l'Etat notamment, participent du continuum de sécurité et induisent notamment, l'accroissement des effectifs de la Police municipale.

Il convient à titre conclusif de ce chapitre d'observations définitives, de rappeler l'analyse que la Chambre fait dans sa synthèse introductive et dans le sens de laquelle abondent les trois entités : *« Les créations de postes mentionnés précédemment répondent, in fine, à des motivations qui sont en adéquation avec l'évolution de la réglementation ou des besoins et attente des usagers ».*

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

II - Une hausse de la masse salariale portée par une croissance continue des effectifs et l'évolution de leur structure

La Chambre formule la recommandation suivante dans son rapport d'observations définitives :

➤ **Recommandation n° 1 : (TCM, Troyes, La Chapelle Saint-Luc, Sainte-Savine, Saint-André-les-Vergers, Saint-Julien-les-Villas) :**

Fiabiliser et renforcer le suivi des effectifs.

Bien entendu, les trois entités s'engagent dès à présent à suivre la Recommandation formulée par la Chambre en adoptant en 2026 un double tableau des effectifs, lors du renouvellement des organes collégiaux desdites entités en mars-avril 2026 : d'une part un tableau des effectifs par grades et filières comme elles les affichaient soit au long des mandats ; d'autre part un tableau des emplois existants au sein de chacune des entités avec en face, le ou les grades correspondants. Ces deux tableaux seront soumis à l'approbation des organes délibérants.

Cette évolution implique pour les trois entités d'émettre les observations suivantes, qui abondent dans le sens de la Recommandation formulée par la Chambre :

- 1- A l'instar de la présentation budgétaire par nature et par fonction, les trois entités envisagent une présentation de leurs tableaux des effectifs par emplois d'une part et par grades d'autre part. Seule cette seconde présentation est jusqu'à présent intégralement observée ; si elle peut paraître fastidieuse dans la gestion des recrutements, notamment lors des évolutions statutaires individuelles des agents, elle garantit une vraie transparence vis-à-vis de l'organe collégial, que les trois entités veulent conserver. La présentation en parallèle par emploi, avec en face les différents grades pouvant le remplir, parachèvera ce suivi des effectifs ;
- 2- La détermination plus formelle d'indicateurs de suivi et de ratios permettant une lecture plus fine de l'évolution de la masse salariale et pas uniquement des effectifs.

Sur un autre point, la Chambre regrette dans son rapport d'observations définitives, un recours de prime abord trop fréquent au statut contractuel pour le recrutement de collaborateurs, au détriment du statut de la fonction publique. Cette lecture omet toutefois une situation de plus en plus rencontrée par les trois entités dans leurs recrutements : le refus des candidats de s'inscrire dès le début dans un processus de stagiairisation. Cette réalité est d'autant plus marquante lorsque sont constatées les ruptures unilatérales de la relation de travail à l'initiative de l'agent, depuis plusieurs années. La période d'essai est une période de découverte réciproque et chaque partie peut mettre fin à l'essai ; c'est également la raison pour laquelle de nombreux candidats demandent d'abord à réaliser un contrat de trois mois avant de s'engager dans une période de stagiairisation, qui constitue la première étape d'un parcours de fonctionnaire.

Les trois entités regrettent que le rapport d'observations définitives de la Chambre ne soit pas plus analytique sur le recours aux contractuels dans les recrutements d'agents publics ; cette tendance est assurément nationale et doit être analysée plus finement, sans doute pour envisager dans un second temps, des évolutions normatives visant notamment à lutter contre l'emploi précaire et valoriser les carrières cohérentes d'agents contractuels.

III - Une croissance de la masse salariale principalement due à des choix internes de gestion

Dans ce troisième chapitre de son rapport d'observations définitives, la Chambre analyse l'impact significatif que les mesures décidées par l'Etat et qui s'imposent aux collectivités territoriales, a eu sur l'évolution de leur masse salariale.

Les trois entités regrettent que le rapport d'observations définitives, malgré les suggestions qu'elles ont formulées en phase contradictoire du contrôle coordonné, omette certaines décisions nationales qui se sont imposées à elles et ont eu une incidence sur la masse salariale ; elles minoreraient pourtant d'autant la part de l'évolution de cette masse due aux décisions prises par les trois entités au titre de leur libre administration. Une lecture exégétique du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, justifierait d'ailleurs que la totalité des mesures que l'Etat impose aux collectivités avec une incidence sur l'augmentation de leur masse salariale, soit compensée ; le fait de qualifier si la part des décisions non compensées fut significative ou raisonnable, constitue déjà une lecture partielle de ce principe constitutionnel.

Ainsi, peuvent être rappelées les mesures suivantes, non mentionnées dans le rapport d'observations définitives et ayant pourtant eu des incidences sur l'évolution de la masse salariale :

- ✓ La mise en œuvre progressive des dispositions du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), impliquant notamment une revalorisation des grilles indiciaires des agents (avec modification de classement dans les échelons). Ce dispositif a été à l'origine d'une augmentation des charges de personnels principalement en 2019, mais aussi en 2020, 2021 et 2022 ;
- ✓ La revalorisation de la carrière et de la rémunération des agents des catégories B et C, intervenue en 2022
- ✓ S'agissant des charges s'appliquant à la rémunération des personnels titulaires :
 - En 2022, le taux de la cotisation URSSAF mobilité (contribution créée en 2021) a évolué de 1,05 à 1,25
 - En 2024, le taux de la cotisation retraite CNRACL a évolué de 30,65 à 31,65
 - En 2023, le taux de majoration CNFPT apprentissage a évolué de 0,05 à 0,10
- ✓ S'agissant des charges s'appliquant à la rémunération des personnels contractuels :
 - En 2022, le taux de la contribution transport a évolué de 1,05 à 1,25
 - En 2024, le taux de la contribution URSSAF vieillesse déplafonnée a évolué de 1,90 à 2,02
 - La contribution accident de travail, dont le taux varie chaque année, a évolué de 1,01 en 2019 à 1,59 en 2020, 1,57 en 2021, 1,51 en 2022, 1,30 en 2023 puis 1,48 en 2024
 - Enfin, en 2023, le taux de majoration CNFPT apprentissage a évolué de 0,05 à 0,10.

S'agissant des conditions de versement de la part indemnitaire du traitement des agents publics, la Chambre précise dans son rapport d'observations définitives, que les trois entités « *ne versent pas de CIA, même si les RIFSEEP qu'ils ont institués définissent un plafond de 100 € par an à ce titre* ». La Chambre poursuit en considérant que « *les régimes indemnitaires de TCM, Troyes et du CMAS ne sont pas appliqués dans leur intégralité* ».

La Chambre complète son analyse par un Rappel du droit ainsi formulé :

➤ **Rappel du droit n° 2 : (Torvilliers, Bouranton, La Chapelle Saint-Luc, Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale) :**

Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Torvilliers, Bouranton) et l'appliquer dans son intégralité en procédant à une attribution individuelle du complément indemnitaire annuel (Troyes Champagne métropole, Troyes, centre municipal d'action sociale) et en veillant au versement annuel de ce complément indemnitaire en une ou deux fractions (La Chapelle Saint-Luc), conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE METROPOLE ET DANS PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

Les trois entités s'engagent bien entendu à mettre en œuvre ce Rappel du droit mais regrettent que la Chambre n'ait tenu compte que de façon très limitée, des observations qu'elles avaient formulées au stade du rapport provisoire.

En effet, les trois entités ont bien instauré par délibérations respectives prises en 2020, les deux parts du régime indemnitaire et renvoyé la mise en place effective de la part CIA à un dialogue social avec les organisations représentatives du personnel.

Les délibérations instituant le CIA ont donc bien été prises et ne sont pas en opposition avec la Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 du 13 juillet 2018 portant notamment sur les conditions de versement individuel du CIA aux agents.

De même, les trois entités considèrent que les instances paritaires et le dialogue social qui y règne, ne sont pas des obligations formelles ou des principes théoriques mais une réalité et un enrichissement du processus décisionnel. Les délibérations susvisées ont institué un CIA, en ont fixé le montant plafond et ont renvoyé au dialogue social pour permettre sa mise en œuvre. Cette dernière implique en effet de définir des critères d'appréciation de la valeur professionnelle des agents, donc des éléments de valorisation de certains et mécaniquement de dévalorisation d'autres. De telles évolutions nécessitent de peser collégialement, au sein des instances paritaires, l'impact d'une telle décision complexe. Aucun délai maximum n'a été laissé aux instances paritaires pour achever ce dialogue.

Il convient de préciser que la réforme du régime indemnitaire des policiers municipaux et de certains personnels du Conservatoire, qui n'ont que très récemment abouti, avait conduit les instances paritaires à prolonger le dialogue social sur la question du CIA pour avoir une vision globale de la question au niveau de l'ensemble du personnel des trois entités. Dans cette attente d'une stabilisation normative nationale, le dialogue social a porté notamment sur la participation employeur au régime de prévoyance et à l'harmonisation des critères de détermination de la première part du RIFSEEP, réalisée sur les trois entités et dont la Chambre a pris note.

Il est dès lors regrettable, sauf à méconnaître la souveraineté des instances paritaires dans le rythme des négociations conduites au titre du dialogue social, de formuler un « Rappel au droit » sur ce point aux trois entités, dès lors qu'elles n'ont manqué à aucune règle normative en vigueur. Une « Recommandation » de veiller à conduire à son terme le dialogue social dans un délai raisonnable eu égard aux clarifications opérées dans le régime normatif indemnitaire de la police municipale et de certains personnels du Conservatoire, se serait en revanche entendue.

Par ailleurs, il est paradoxal pour la Chambre, de critiquer l'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales objet du contrôle coordonné, dont une part résulte de décisions unilatérales et non compensées de l'Etat, de constater que les trois entités ont respecté intégralement le cadre normatif d'institution du régime indemnitaire de leur personnel et de regretter le temps du dialogue social, alors même que celui-ci a eu pour conséquence – non souhaitée mais constatée et prise en compte dans l'élaboration des budgets primitifs – de limiter la croissance de cette même masse salariale. Cette maîtrise de la dépense publique participe du respect de l'équilibre budgétaire, principe qui s'impose aux collectivités territoriales et que, elles, respectent.



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
COURRIER ARRIVÉ LE

23 FEV. 2026

GREFFE
Enregistré sous le n° 26-0400
3-5 rue de la Citadelle - 57000 METZ

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
GRAND EST
3-5 rue de la Citadelle
57 000 METZ

Affaire suivi par : Claudine KOLUDZKI - DGS

Sainte-Savine, le 17 février 2026

Objet : Rapport d'Observations Définitives relatif au contrôle coordonné des déterminants de la masse salariale dans l'agglomération troyenne.

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous transmettre le Rapport d'Observations Définitives relatif au contrôle coordonné portant sur l'évolution de la masse salariale entre 2019 et 2024, mené auprès de Troyes Champagne Métropole, de plusieurs communes de l'agglomération, ainsi que du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'Aube, au regard des missions exercées par ce dernier au profit des collectivités et établissements publics du département.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières, je souhaite vous apporter, par la présente, une réponse écrite visant à éclairer plusieurs points relevés dans le rapport.

À titre liminaire, le Centre de Gestion de l'Aube tient à exprimer sa satisfaction quant à la teneur générale des observations formulées à son égard. Il souhaite également souligner la qualité du dialogue instauré avec les magistrats instructeurs ainsi que le déroulement rigoureux et transparent des travaux de contrôle. Cette démarche a permis l'élaboration d'un rapport fondé sur une analyse factuelle approfondie du fonctionnement du Centre de gestion, mettant en évidence tant l'évolution significative de ses missions que les limites structurelles du modèle de financement actuellement en vigueur.

Ces limites trouvent une illustration particulière dans le **rappel n°1 au droit page 63**, invitant « à mettre fin au financement des missions obligatoires par la cotisation additionnelle, conformément aux articles L.425-25 et L.452-28 du Code général de la fonction publique ».

Le Centre de Gestion partage pleinement le constat de la Chambre : la cotisation obligatoire, historiquement destinée au financement des seules missions légales de base, ne permet plus de couvrir l'ensemble des besoins induits par le niveau d'intervention désormais attendu par les collectivités affiliées. L'augmentation continue de la technicité, de la complexité et du volume des missions réglementaires génère un écart croissant entre les obligations assumées par le Centre de gestion et les moyens financiers prévus par le modèle initial. Cette insuffisance est particulièrement perceptible pour les missions requérant une forte mobilisation d'expertise humaine, telles que

EXPERTISE
CONFIANCE
CONSEIL
PROXIMITÉ

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'AUBE

✉ Monsieur le Président — CDG 10 - BP 40085 Sainte-Savine — 10602 La Chapelle Saint Luc Cedex
📍 Adresse — Parc du Grand Troyes — 2, Rond-point Winston Churchill - 10300 Sainte-Savine (Aube)
☎ 03 25 73 58 01 ✉ contact@cdg10.fr — 🌐 www.cdg10.fr 📞 Centre de gestion de l'Aube 📧 CDG 10

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE À TROYES CHAMPAGNE PLUSIEURS COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION

l'analyse juridique approfondie, l'accompagnement managérial, la médiation, l'ingénierie de formation ou encore l'appui organisationnel.

Les agents du Centre de Gestion sont ainsi confrontés à une charge de travail accrue, impliquant un suivi individualisé des situations, des analyses juridiques et statutaires approfondies ainsi qu'un haut niveau de compétence technique. Cette charge, reposant sur des savoir-faire spécialisés et une connaissance fine des réalités territoriales, ne saurait être ni compressée ni automatisée. Elle appelle, au contraire, un renforcement des effectifs, un effort soutenu de développement des compétences et une anticipation des départs à la retraite, lesquels impacteront durablement la structure des ressources humaines du Centre dans les années à venir.

La Chambre souligne également l'évolution substantielle des missions réglementaires financées par la cotisation obligatoire. Les activités relevant notamment du Conseil médical et du Comité social territorial illustrent cette transformation profonde : le Centre de Gestion n'exerce plus un rôle strictement administratif, mais mobilise des compétences juridiques, statutaires et organisationnelles indispensables à la sécurisation des procédures et à la qualité du dialogue social, y compris dans des champs historiquement rattachés à la cotisation additionnelle.

Les dossiers soumis au Conseil médical présentent une complexité croissante, nécessitant une interprétation rigoureuse des avis rendus, une évaluation fine des risques contentieux et un accompagnement attentif tant des collectivités que des agents concernés. De même, la gestion du Comité social territorial requiert une expertise étendue sur des thématiques structurantes telles que la rémunération, le temps de travail, le télétravail, l'organisation des services ou encore les lignes directrices de gestion, dépassant largement un rôle procédural.

Ces éléments traduisent une réalité structurelle désormais établie : plusieurs missions obligatoires et facultatives sont aujourd'hui étroitement imbriquées et indissociables pour garantir un service global, sécurisé et conforme aux attentes des collectivités. Il apparaît ainsi peu cohérent de dissocier strictement la gestion des agents titulaires, financée par la cotisation obligatoire, de celle des agents contractuels, financée par la cotisation additionnelle, dès lors que les problématiques rencontrées, les compétences mobilisées et les enjeux juridiques sont largement similaires. Seule la mise en œuvre d'une comptabilité analytique plus fine serait susceptible de répondre pleinement à l'observation formulée à la page 61 du rapport.

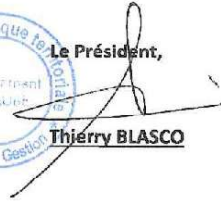
Dans ce contexte, le Centre de Gestion de l'Aube ne peut plus être appréhendé comme un simple opérateur administratif. Il s'affirme désormais comme un acteur stratégique de la gouvernance des ressources humaines territoriales, contribuant à la sécurisation des décisions managériales, à la prévention des risques juridiques, au renforcement du dialogue social et à la professionnalisation des pratiques au sein des collectivités. L'exercice de l'ensemble de ces missions implique nécessairement une adaptation des ressources financières et humaines. La cotisation additionnelle s'inscrit, à cet égard, dans une logique de mutualisation et de solidarité, permettant à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, d'accéder à un service expert, homogène et sécurisé.

Enfin, s'agissant des ressources financières du Centre de Gestion de l'Aube, il convient de rappeler que les taux de cotisation sont fixés conformément aux dispositions légales en vigueur, en référence à la base déterminante constituée par le nombre d'agents publics affiliés et l'assiette de traitement qui s'y réfère (articles L.425-25 et L.452-28 du Code général de la fonction publique). Le département de l'Aube se caractérisant par un tissu de collectivités majoritairement rurales et à effectifs limités, il n'existe pas de corrélation stricte entre cette assiette légale et la charge de travail effective supportée par notre établissement. En conséquence, la fixation des taux doit s'apprécier au regard de cette base légale, tout en veillant à ce que, en valeur absolue, les cotisations cumulées

demeurent proportionnées à l'ensemble des missions exécutées, en particulier celles relevant des obligations légales incompressibles. Cette approche garantit à la fois le respect du cadre juridique applicable et l'adéquation des ressources financières aux besoins opérationnels du Centre.

À travers ce rapport, la Chambre reconnaît implicitement l'évolution de la nature, de la technicité et de l'intensité des missions confiées au Centre de Gestion, éléments indispensables à la continuité, à la qualité et à la sécurité du service rendu aux collectivités. Cette analyse, bien qu'exempte de recommandations formelles, confirme la nécessité d'une évolution des moyens afin de permettre au Centre de Gestion d'assumer durablement son rôle au service des collectivités et établissements publics du département. À ce titre, il paraît pertinent d'engager, au niveau national, une réflexion destinée à faire évoluer le mode de financement des Centres de gestion, afin de renforcer la transparence à l'égard des collectivités et établissements affiliés tout en améliorant l'efficacité de la dépense publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.


Le Président,

Thierry BLASCO



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est
3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr
grandest@crtc.ccomptes.fr