



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DE LA LOIRE
(CAHIER N°2)

Exercices 2013 à 2018

Observations définitives
délibérées le 22 décembre 2020

SOMMAIRE

<u>1-</u>	<u>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE LIGÉRIEN.....</u>	<u>6</u>
<u>2-</u>	<u>L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU DÉPARTEMENT ET SON</u>	
	<u>FONCTIONNEMENT INTERNE</u>	<u>7</u>
2.1-	Les instances de gouvernance	7
2.1.1-	L'assemblée départementale	7
2.1.2-	La commission permanente	7
2.1.3-	Les commissions spécialisées	8
2.1.4-	Les indemnités de fonctions des élus	8
2.2-	L'organisation administrative	9
2.3-	L'information délivrée aux instances en matière d'égalité entre les femmes et les	
	hommes et de développement durable	11
2.3.1-	Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes .	11
2.3.2-	Le rapport sur la situation en matière de développement durable	12
2.4-	Le plan de modernisation de la collectivité	12
<u>3-</u>	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES ACHATS.....</u>	<u>13</u>
3.1-	L'organisation de la fonction « achats »	14
3.2-	Les marchés de faible montant.....	16
3.3-	Les passations de marchés	17
3.3.1-	La chronologie des actes	17
3.3.2-	La conservation des pièces justificatives	19
3.3.3-	La maîtrise de certaines procédures	19
<u>4-</u>	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>20</u>
4.1-	La stratégie de pilotage des ressources humaines	22
4.2-	L'organisation de la gestion des ressources humaines	22
4.3-	Une masse salariale et des effectifs globalement maîtrisés.....	24
4.4-	Le temps de travail	28
4.5-	Le régime indemnitaire	30
4.5.1-	La structuration du régime indemnitaire	30
4.5.2-	La mise en place du RIFSEEP	31
4.6-	La gestion administrative et statutaire	33
4.6.1-	Le recours aux agents non titulaires.....	33
4.6.2-	Les marges de progrès	36
<u>5-</u>	<u>ANNEXES.....</u>	<u>37</u>

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département de la Loire pour les exercices 2013 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. Ce contrôle s'est inscrit, pour partie, dans le cadre d'une enquête nationale commune conduite par les juridictions financières, sur la protection de l'enfant et sur les mineurs non accompagnés, qui a fait l'objet d'un premier cahier. Ce second cahier traite de la gouvernance et du pilotage de la collectivité ainsi que de la gestion de la commande publique et de celle des ressources humaines. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire liée à la COVID-19 ne sont pas abordées.

L'organisation administrative de la collectivité, qui a peu évolué durant la période contrôlée, se structure autour de plusieurs directions générales adjointes et de pôles. Afin d'améliorer son fonctionnement interne, le département a engagé, en fin d'année 2017, un plan de modernisation de son administration, se donnant pour objectif d'adapter ses modalités d'intervention et ses pratiques à l'évolution du contexte dans lequel se déploie son action. Aux mêmes fins, la collectivité envisage de lancer, avant la fin de l'année 2020, une réflexion tendant à déterminer les modalités les plus pertinentes de répartition des « fonctions ressources » entre les différents pôles. Le projet de fonction « ressources humaines » en constitue une première approche.

La collectivité départementale a mené, depuis 2010, une rénovation importante de ses procédures de commande et d'achat public : elle a élaboré des fiches actions relatives aux procédures de marchés publics (guide des achats), un plan annuel de formation des agents et une nomenclature des achats régulièrement mise à jour. Si la direction des affaires juridiques et de la commande publique assure la cohérence et la coordination des procédures de passation de la commande publique, dont elle a une pleine maîtrise, elle n'a toutefois pas une connaissance exhaustive des marchés à procédure adaptée gérés directement par les directions opérationnelles ou utilisatrices. Parfois dénués de justification ou reflétant une maîtrise juridique insuffisante, ces marchés de faible montant (inférieurs à 25 000 €), mais très nombreux, nécessitent d'être gérés avec davantage de rigueur et de vigilance. Le contrôle interne des marchés, abandonné en 2013, pourrait par conséquent être réactivé.

Quant à la gestion des ressources humaines, elle peut être améliorée sur divers aspects. L'absence d'un document cadre, comme un schéma directeur, ou de lignes directrices de gestion rend peu aisée la distinction des compétences et des responsabilités entre les services centraux et les directions opérationnelles ou utilisatrices. La réflexion déjà entamée autour des projets de pôle des directions générales adjointes pourrait s'enrichir d'un volet portant sur la gestion des ressources humaines.

L'adoption du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par délibération du 16 décembre 2016 a mis un terme à une sédimentation de primes et indemnités, devenus obsolètes au fil du temps et parfois irrégulières. La mise en place du RIFSEEP est cependant inachevée et juridiquement fragile dès lors que l'absence de complément indemnitaire annuel, pourtant obligatoire, méconnaît les dispositions légales en vigueur dans la fonction publique territoriale. Si globalement la gestion des dossiers des agents est rigoureuse, des points d'amélioration existent : la chambre invite, à cet égard, la collectivité à mieux justifier le recours aux agents non titulaires et à éviter la prise d'actes administratifs rétroactifs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place un contrôle interne des marchés, en particulier des procédures adaptées désormais prévues aux articles R. 2124-1 et R. 2323-4 du code de la commande publique, afin d'en assurer leur maîtrise et la computation de seuils prévue par la réglementation.

Recommandation n° 2 : formaliser les lignes directrices de gestion (LDG) prévues par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans le cadre d'un schéma directeur en matière de ressources humaines.

Recommandation n° 3 : formaliser les différentes missions de gestion des ressources humaines dévolues à la DRH et celles exercées par les échelons opérationnels au sein des pôles.

Recommandation n° 4 : parachever la mise en place du RIFSEEP par la création du complément indemnitaire annuel (CIA), dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Le contrôle a été engagé par lettre du 13 février 2019, adressée à M. Georges ZIEGLER, président du conseil départemental, reçue le 14 février suivant. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Bernard BONNE, en fonctions jusqu'au 15 octobre 2017, a été également informé par lettre du 13 février 2019, réceptionnée le 15 février 2019.

Les thèmes de contrôle relatifs à la protection de l'enfance et à la prise en charge des mineurs non accompagnés, qui s'inscrivent dans le cadre d'une enquête commune de la Cour et des chambres régionales des comptes sur la « protection de l'enfant » ont été analysés dans le cahier n° 1 délibéré les 9 janvier et 5 octobre 2020.

Le présent cahier n° 2 porte, dès lors, sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance et le pilotage de la collectivité ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la commande publique et les achats.

S'agissant du second cahier, l'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 juin 2020 avec M. Georges ZIEGLER, ordonnateur en fonctions. Un entretien téléphonique a également été conduit le 30 juin 2020 avec M. Christophe MAILLOT, directeur général des services du département de la Loire, mandaté par l'ancien ordonnateur à cet effet.

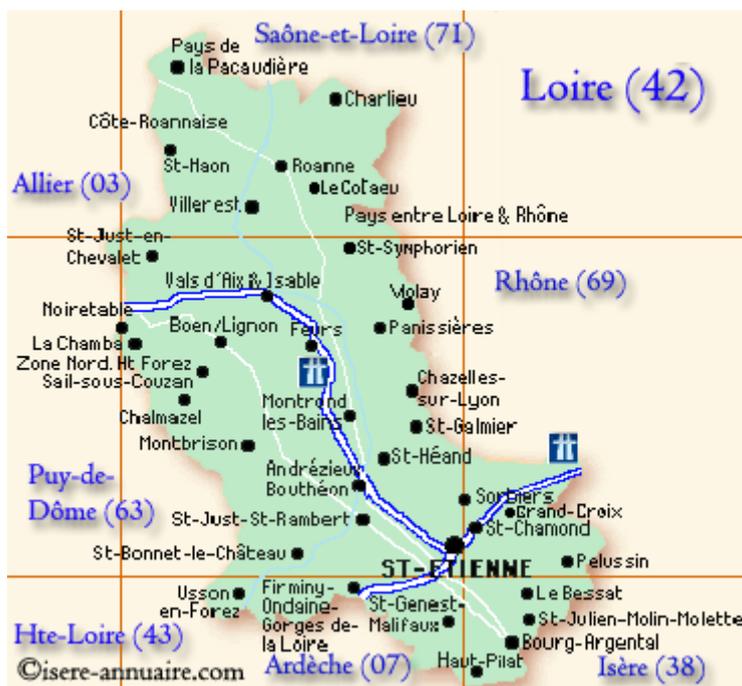
Lors de sa séance du 21 juillet 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 3 septembre 2020 à M. Georges ZIEGLER, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Bernard BONNE et à M. Christophe MAILLOT.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 22 décembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE LIGÉRIEN

Situé à la frange ouest de l'ancienne région Rhône-Alpes, et formant une transition territoriale avec l'ex-Auvergne, le département de la Loire, dont la préfecture se trouve à Saint-Etienne, possède une superficie de 4 781 km², classée au 78ème rang des départements français par sa superficie. Devant son nom au fleuve qui le traverse du sud au nord sur plus de cent trente kilomètres, le département se place, avec 762 941 habitants estimés au 1^{er} janvier 2020¹, au 4ème rang des départements les plus importants de la région Auvergne-Rhône-Alpes, après le Rhône et sa métropole lyonnaise, l'Isère et la Haute-Savoie.

Figure 1 : Le département de la Loire



La Loire est un territoire économiquement dynamique et relativement équilibré au plan démographique. Avec 159,4 habitants / km² (contre 104 habitants / km² au plan national), la Loire est un des départements les plus denses de la région Auvergne-Rhône-Alpes². Ses habitants (dont 52 % de femmes et 48 % d'hommes) vivent et travaillent essentiellement au sein du territoire de la métropole de Saint-Etienne (409 614 habitants au 1^{er} janvier 2020) et des communes de Montbrison (15 641), Roanne (33 548), ou encore près de l'axe rhodanien, avec Rive-de-Gier (15 184), même si un phénomène de dé-densification de ces centres urbains tend à s'accélérer au profit de communes de la première et de la seconde couronne.

Même si la Loire reste un département à dominante urbaine, où la densité de population est en effet supérieure au niveau observé au plan régional, elle comporte des zones de ruralité très étendues. La démographie s'avère contrastée. Le territoire de l'agglomération stéphanoise présente une densité de population très élevée avec plus de 1 000 habitants au km². À l'inverse, le Forez et le Roannais, territoires ruraux les plus étendus et comptant le plus de communes, ont une densité de population relativement faible avec moins de 100 habitants recensés au km².

¹ Source : INSEE, « recensement, population légale en vigueur au 1^{er} janvier 2020 », par département.

² Le taux de densité régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes, selon l'INSEE au 1^{er} janvier 2019, est de 113,6 habitants / km².

Ce dynamisme relatif -mais contrasté- est dû à la fois à la position du département de la Loire près de l'axe rhodanien, facteur de croissance économique et d'essor au plan démographique, et aux conditions de développement économique, plutôt favorables, amorcées après la fin de l'industrialisation du territoire ligérien au début des années 90. Ces caractéristiques socio-économiques ont été analysées au sein du cahier n° 1 relatif au département de la Loire.

2- L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU DÉPARTEMENT ET SON FONCTIONNEMENT INTERNE

2.1- Les instances de gouvernance

2.1.1- L'assemblée départementale

Le département est structuré en trois arrondissements : Saint-Etienne, au sud, Montbrison au centre-ouest, et Roanne, au nord. Il est divisé, par suite, en 21 cantons et près de 330 communes.

L'assemblée compte ainsi 42 conseillers départementaux (y compris le président). L'exécutif est formé par le président du conseil départemental, M. Georges ZIEGLER, en fonctions depuis le 16 octobre 2017, et par 12 vice-présidents. Ces derniers sont secondés par 13 conseillers départementaux délégués. Il dispose, par suite, d'une majorité départementale de 25 conseillers départementaux.

L'assemblée départementale s'est dotée d'un règlement intérieur, adopté par une délibération du 15 avril 2011. Lors de son renouvellement, le conseil a établi un nouveau règlement intérieur, par une délibération datée du 17 avril 2015. Afin de faire évoluer le dispositif de gouvernance de la collectivité, et, en particulier, de modifier la composition et le fonctionnement des commissions spécialisées, l'assemblée a décidé – en cours de mandature – d'arrêter un nouveau règlement intérieur, par une délibération datée du 3 décembre 2018.

2.1.2- La commission permanente

En vertu de l'article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les départements doivent mettre en place une commission permanente, dont les membres sont élus par le conseil départemental. Le même article précise que cette instance est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. L'article L. 3211-2 du même code ajoute que le conseil départemental peut lui déléguer une partie de ses attributions, à l'exception de certaines compétences - limitativement énumérées - de nature budgétaire et comptable³.

La commission permanente du département de la Loire est composée de l'ensemble des conseillers départementaux. Sous l'empire du règlement intérieur adopté en 2011, l'instance comprenait 40 membres (le président du conseil, 12 vice-présidents et 27 autres membres). Depuis 2015 et l'adoption d'un nouveau règlement intérieur, la commission permanente est composée de 42 membres (le président du conseil, 12 vice-présidents et 29 autres membres).

³ Le Conseil d'État ayant jugé, sur la base de ces dispositions, que la délégation ainsi consentie à la commission permanente pouvait couvrir l'ensemble des attributions relevant de la compétence du conseil général (départemental) dès lors qu'elles n'étaient pas réservées par la loi à l'assemblée délibérante ou au président du conseil général (départemental) (CE, 2 mars 2010, Réseau Ferré de France, n° 325255).

Si elle n'est pas expressément exclue par les textes, cette approche extensive de la composition de la commission permanente dénature la raison d'être de cette instance qui vise à simplifier la gestion courante et à accélérer la prise de décisions dans les domaines qui lui ont été délégués.

En outre, le périmètre de la délégation consentie à la commission - lequel n'a pas évolué durant la période sous revue - s'avère particulièrement large, sans toutefois méconnaître le droit applicable. Il s'étend en effet à l'ensemble des attributions de l'assemblée départementale, à l'exception de celles relatives aux orientations stratégiques, aux règlements et schémas départementaux, aux positions de principe en matière de politiques départementales ainsi qu'aux attributions concernant les orientations budgétaires, l'examen du budget primitif, du budget supplémentaire, des décisions modificatives et de l'arrêté des comptes. Par ailleurs, les règlements intérieurs successifs précisent que si les décisions de la commission permanente sont publiées au recueil des actes administratifs du département et sur le site internet de la collectivité, ses réunions ne sont pas publiques.

Partant, la chambre appelle la vigilance de la collectivité sur le fait que cette organisation du processus délibératif ne doit pas conduire à restreindre de manière excessive le débat public et à limiter ainsi la transparence du fonctionnement de l'assemblée délibérante.

2.1.3- Les commissions spécialisées

Des commissions spécialisées ont été constituées. Ces groupes de travail sont chargés d'examiner certains dossiers et de donner des avis dans des domaines spécifiques, en amont des réunions de l'assemblée départementale.

La collectivité disposait de six commissions spécialisées jusqu'à une période relativement récente (commission finances, moyens généraux, sécurité publique ; commission économie, tourisme ; commission éducation, culture, jeunesse et sports ; commission affaires sociales ; commission agriculture, aménagement rural, environnement ; commission infrastructures, transports). À l'occasion de l'élection de l'actuel président du conseil départemental, le 16 octobre 2017, le nombre de commissions spécialisées a été substantiellement rehaussé pour atteindre 12 commissions. Leur nombre a cependant été réduit l'année suivante, par une délibération du 25 juin 2018, dans le but de rationaliser l'organisation alors mise en place, en la restructurant autour des grandes politiques publiques conduites par la collectivité.

Ainsi et depuis lors, la collectivité dispose de quatre commissions spécialisées : une commission « solidarités humaines », une commission « aménagement et développement du territoire », une commission « société, citoyenneté et attractivité » et une commission « fonctions transversales : finances, ressources humaines, moyens généraux, systèmes d'information ». Chacune de ces commissions est composée de 10 ou 11 membres. Selon les termes de la délibération précitée, les présidents des commissions « solidarités humaines », « aménagement et développement du territoire » et « société, citoyenneté et attractivité » et les présidents de groupe sont membres de droit de la commission « fonctions transversales : finances, ressources humaines, moyens généraux, systèmes d'information ». L'organisation de ces commissions correspond peu ou prou au périmètre des quatre pôles de direction générale adjointe institués au sein du département, comme exposé au point 3.2.

2.1.4- Les indemnités de fonctions des élus

Les indemnités de fonctions des conseillers départementaux ont été fixées au niveau maximum prévu aux articles L. 3123-15 et suivants du CGCT.

Le montant de l'indemnité des membres du conseil départemental de la Loire a été fixé à 60 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (taux maximal applicable lorsque la population du département est comprise entre 500 000 et moins de 1 million d'habitants, en vertu de l'article L. 3123-16 du CGCT).

Sur ce fondement :

- ♦ le montant de l'indemnité de fonctions des membres de la commission permanente – autres que le président et les vice-présidents – équivaut au montant de l'indemnité des membres du conseil départemental majoré de 10 % (montant maximum prévu à l'article L. 3123-17 du CGCT, correspondant à un montant brut mensuel de 2 554,63 € en 2018) ;
- ♦ le montant de l'indemnité de fonctions des vice-présidents équivaut au montant de l'indemnité des membres du conseil départemental majoré de 40 % (montant maximum prévu à l'article L. 3123-17 du CGCT, correspondant à un montant brut mensuel de 3 251,35 € en 2018).

Par ailleurs, le montant de l'indemnité de fonctions du président du conseil départemental correspond au montant du traitement afférent à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique majoré de 45 % (montant maximum prévu à l'article L. 3123-17 du CGCT, correspondant à un montant brut mensuel de 5 612,46 € en 2018). Dès lors, les indemnités allouées sont conformes au droit en vigueur.

2.2- L'organisation administrative

L'organisation interne des services départementaux n'a que peu évolué pendant la période sous revue. Les services sont structurés, sous la direction du directeur général des services en fonction depuis 2017⁴, en quatre pôles, dirigés chacun par un directeur général adjoint (DGA) :

- ♦ le pôle « vie sociale » (dénommé « PVS), en charge des politiques sociales ;
- ♦ le pôle « aménagement et développement durable » (PAAD), incluant notamment la gestion et la maintenance des routes départementales ;
- ♦ le pôle « attractivité, animation territoriale et enseignement » (PAAE), dans lequel se trouve notamment la direction de l'éducation en charge des collèges ;
- ♦ le pôle « ressources », qui comprend l'essentiel des directions fonctionnelles de la collectivité notamment les ressources humaines, la commande publique, les systèmes d'information et les finances.

La directrice générale adjointe en charge du pôle « ressources » assure par ailleurs les fonctions d'adjointe au directeur général des services.

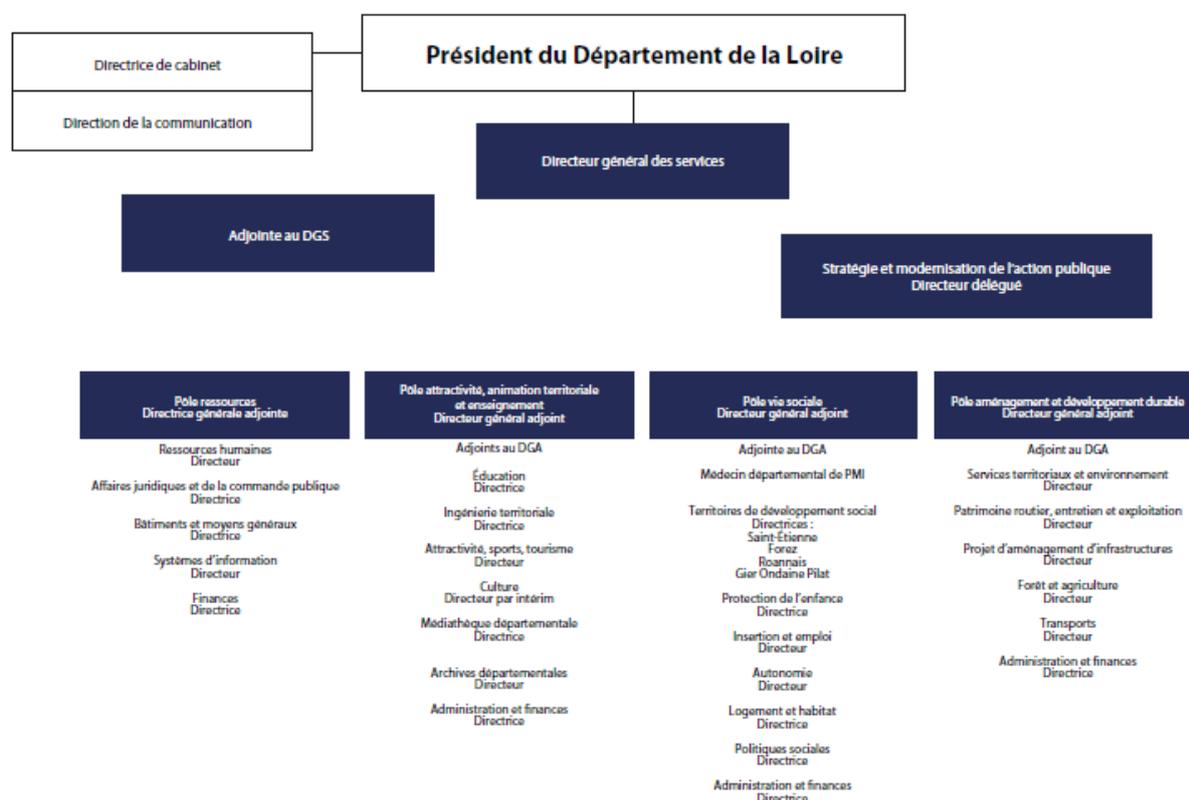
Les pôles « vie sociale », « aménagement et développement durable » et « attractivité, animation territoriale et enseignement » disposent d'une direction administrative et financière, qui leur est propre. Ces directions exercent certaines attributions, intéressant leur pôle de rattachement, dans les domaines juridiques et financiers ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines. Leur intervention à ce titre s'effectue en lien avec les services du pôle « ressources » qui détiennent une compétence de principe en ces domaines.

Le périmètre des attributions fonctionnelles de ces trois pôles varie d'un pôle à l'autre. Les services de l'ordonnateur ont indiqué à cet égard qu'une réflexion d'ensemble allait être engagée avant la fin de l'année 2020 au sujet de cette organisation des fonctions « ressources », dans l'objectif, notamment, de déterminer le degré le plus pertinent de déconcentration de ces compétences au sein des pôles.

⁴ Pendant la période sous revue, trois DGS se sont succédés, y compris le DGS en fonctions, qui exerçait les fonctions de directeur de cabinet du président du conseil général / départemental, de l'année 2013 à l'année 2017.

Une direction, renommée direction « stratégie et modernisation de l'action publique » en toute fin de période sous revue, complète cette organisation. Rattachée au directeur général des services, elle est chargée de missions transversales. Elle a notamment accompagné, durant l'année 2018, une démarche d'évaluation et de structuration de la politique « habitat – logement » visant à adapter la stratégie départementale au contexte territorial (source : rapport d'activité des services 2018).

Figure 2 : Organigramme actualisé des services départementaux



Source : services du département.

Il résulte de l'instruction, notamment des organigrammes produits par les services, que le nombre d'emplois fonctionnels au sein de la collectivité départementale a diminué au cours de la période sous revue. Le département compte actuellement cinq emplois fonctionnels (un DGS, quatre DGA), contre sept en octobre 2013 (un DGS et six DGA dont un DGA dédié à la modernisation et à la prospective, et un DGA pour les ressources humaines – DGARH).

L'administration départementale dénombre 2 373 ETPT (équivalents temps plein travaillé) au 31 décembre 2019.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières au 31 décembre 2019

Population	7 62941 habitants	Effectifs	2373 ETPT
Recettes de fonctionnement	748,4 M€	Dépenses d'investissement	114,4 M€
Charges de personnel	116,8 M€	Recettes d'investissement	117,1 M€
Résultat de fonctionnement	47,4 M€		

Source : comptes administratifs et bilans sociaux du département de la Loire.

2.3- L'information délivrée aux instances en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de développement durable

2.3.1- Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

L'article L. 3311-3 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2014⁵, dispose que le président du conseil départemental présente un rapport⁶ sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement du département, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation, préalablement aux débats sur le projet de budget.

Le premier rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes a été produit au titre de l'année 2018 et présenté au conseil départemental le 11 février 2019, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires pour l'année 2019.

Ainsi que le relève le cahier n° 1 du présent contrôle des comptes et de la gestion, ce premier rapport en la matière comporte des données relatives à la répartition par âge, par filière, des agents départementaux, à leur temps de travail et à la rémunération par catégorie d'agents. Pour autant, ce document ne comporte pas d'éléments relatifs au recrutement, à la formation, à la promotion professionnelle ou aux conditions de travail. Il ne contient pas davantage de bilan des actions menées et des ressources mobilisées en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de l'administration départementale, ni d'orientations pluriannuelles concernant les rémunérations et les parcours professionnels des agents, la promotion de la parité, ou l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, en méconnaissance des dispositions des articles L. 3311-3 et D. 3311-9 du CGCT.

La chambre relève au surplus, à l'occasion de ce cahier n° 2, qu'au sujet des politiques publiques engagées par le département, le rapport produit au cours de la période sous revue se limite à présenter des données faisant état des différences de situation entre les hommes et les femmes sur le territoire ligérien, par exemple en matière de niveau de diplôme, de rémunération, de répartition par catégories socioprofessionnelles, de versement d'allocations départementales. Le document ne fait pas mention d'orientations pluriannuelles et de programmes de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. Il ne dresse pas davantage de bilan des actions conduites en ce domaine, et ne fait guère état des ressources mobilisées dans ce cadre, en méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Le contenu du rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au titre de l'année 2019, présenté au conseil départemental le 20 décembre 2019, se révèle plus dense et contient notamment une description des orientations pluriannuelles envisagées au

⁵ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ; art. 61.

⁶ L'article D. 3311-9 du même code, dont les dispositions s'appliquent aux budgets présentés à compter du 1^{er} janvier 2016, précise le contenu de ce rapport qui doit être présenté chaque année au conseil départemental. En premier lieu, ce document doit faire état de la politique de ressources humaines du département en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et présenter, dans cette optique, différentes données en matière, notamment, de recrutement, de formation, de temps de travail ou de rémunération. Le rapport doit également comporter un bilan des actions menées et des ressources mobilisées dans ce cadre et décrire les orientations pluriannuelles retenues dans ce domaine. Ce bilan et ces orientations devant notamment concerner les rémunérations et les parcours professionnels, la promotion de la parité dans le cadre des actions de formation, la mixité dans les filières et les cadres d'emplois, l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, la prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre toute forme de harcèlement. En second lieu, le rapport doit présenter les politiques menées par le département sur son territoire en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et fixer des orientations pluriannuelles et des programmes de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article ajoute qu'en ce domaine, le rapport doit comporter un bilan des actions conduites dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques du département et présenter, notamment, le suivi de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics. Le rapport doit enfin, faire état des ressources mobilisées à cet effet.

titre de la politique de ressources humaines, ainsi qu'une présentation des orientations pluriannuelles et des programmes en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes retenus dans le cadre de la conduite des politiques publiques départementales. En revanche, ce rapport ne comprend pas de bilan des actions menées et d'orientations pluriannuelles en matière de prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail et de lutte contre toute forme de harcèlement.

La chambre réitère en conséquence, dans ce cahier n° 2, l'invitation précédemment formulée à compléter, de manière exhaustive, le rapport produit annuellement dans ce champ par la collectivité départementale, en application des dispositions précitées du CGCT.

2.3.2- Le rapport sur la situation en matière de développement durable

Selon les termes de l'article L. 3311-2 du CGCT, le président du conseil départemental est tenu de présenter un rapport⁷ sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation, préalablement aux débats sur le projet de budget.

Les contrôles opérés ont permis de s'assurer de la présentation à l'assemblée départementale à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, d'un rapport annuel sur la situation en matière de développement durable, conformément aux dispositions précitées. Elle n'appelle pas d'observations particulières.

2.4- Le plan de modernisation de la collectivité

En fin d'année 2017, la collectivité a engagé un vaste projet tendant à moderniser l'action publique départementale. Après une phase de réflexion, qui a notamment associé les agents territoriaux au travers d'ateliers participatifs, ce projet – dénommé « plan de modernisation » - a été mis en œuvre, d'un point de vue opérationnel, à compter de l'année 2018.

Ce plan se donne pour objectif d'adapter les modalités d'intervention et les pratiques de la collectivité à l'évolution du contexte dans lequel se déploie son action et, partant, de renforcer sa performance et sa capacité à répondre aux besoins du territoire et de ses habitants. Il n'est pas assorti d'une date d'échéance.

Son contenu est tout à la fois évolutif, car susceptible d'être amendé tout au long de son application, et particulièrement vaste, car touchant à de nombreuses thématiques, se rapportant aussi bien à des sujets de gestion interne (par exemple : procédures de décision, gestion des ressources humaines, partage des connaissances) qu'à des préoccupations touchant aux relations avec les usagers/citoyens. Dans cette perspective, diverses actions ont été définies en vue, notamment, de déterminer le cadre de l'expérimentation puis du déploiement du télétravail, d'élaborer une charte managériale précisant les bonnes pratiques en la matière, de dématérialiser les dossiers individuels des agents, d'élaborer une charte d'accueil des usagers ou d'améliorer la communication institutionnelle au moyen des réseaux sociaux.

⁷ L'article D. 3311-8 du même code, en vigueur durant toute la période sous revue, précise que ce rapport doit décrire, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par le département sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire. Il ajoute que ce document doit comporter un bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité ainsi qu'un bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire. Ces derniers bilans doivent, en outre, comporter une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes.

La dernière version du plan de modernisation comptabilise 15 actions au nombre desquelles figurent la simplification des circuits de validation des courriers et des notes (thématique « procédures et cycle de décision »), l'informatisation de la gestion des congés et des absences (thématique « organisation des services »), le développement de l'usage du vélo par les agents (thématique « exemplarité environnementale ») ou bien encore l'analyse des outils de communication digitale et leurs usages (Outlook, Intranet, sites collaboratifs) pour mieux les adapter aux pratiques (thématique « transition numérique »).

La mise en œuvre de chacune de ces actions a été confiée à des cadres pilotes, sous l'autorité fonctionnelle de référents, membres du comité de direction. La collectivité a indiqué que ces pilotes avaient été sensibilisés à la nécessité de mobiliser et d'impliquer, dans la mise en œuvre des actions, des agents de tous métiers et toutes catégories.

Le suivi du plan de modernisation est notamment assuré au moyen de deux revues de projets organisées chaque année, associant le directeur général des services et les différents référents.

La collectivité a enfin précisé qu'un laboratoire d'innovation publique interne avait été mis en place en 2019 afin d'accompagner la mise en œuvre de ces différentes mesures et de faire émerger de nouvelles méthodes de réflexion et de travail. Ce dernier est piloté par une équipe resserrée, composée de trois agents du service de la « stratégie modernisation de l'action publique » – SMAP - (dont la coordinatrice, responsable innovation publique et animations), d'un agent de la DRH, et d'un agent de la direction de la communication.

La collectivité a indiqué que plusieurs actions avaient d'ores et déjà été conduites par le laboratoire, avant de préciser qu'un bilan de la première année d'activité de celui-ci était en cours d'élaboration. À titre d'illustration, ce laboratoire est intervenu afin de promouvoir l'utilisation de visuels en tant que technique « d'incitation douce » pour changer le comportement des usagers (sur un cas de sécurité routière) ou de créer un « jeu des usagers » permettant de sensibiliser les cadres à la prise en compte des usagers dans les politiques publiques départementales.

3- LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES ACHATS

Encore relativement embryonnaire au début des années 2000, la fonction « achats et commande publique » s'est progressivement structurée au sein des services départementaux sous l'empire du décret du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics. Ce développement est essentiellement dû à la montée en charge, dans la Loire, des procédures dites « adaptées » et des accords-cadres pris sur le double fondement des articles 28 et 30 du décret précité, alors en vigueur. Ainsi, la direction des affaires juridiques et de la commande publique (DAJCP), rattachée au pôle « ressources » de la collectivité départementale, compte au 1^{er} janvier 2020, un effectif physique total de 15 agents, soit 14,6 ETP, dont une directrice et un directeur adjoint. Cette direction assure essentiellement un rôle de veille, d'appui technique, et de coordination interne des procédures de marchés publics au sein de la collectivité départementale. Elle a élaboré une nomenclature des achats en 2005, qui a fait l'objet de mises à jour régulières, avec l'aide des directions opérationnelles du département.

En effet, depuis plus de dix ans, la fonction « achats » est largement déconcentrée au plan interne : ce sont plus de 90 acheteurs qui sont recensés dans les services départementaux, la plupart du temps rédacteurs « marchés » (catégorie B) ou cadres (attachés ou ingénieurs territoriaux, catégorie A) situés dans les directions administratives et financières des pôles du département. Les acheteurs déconcentrés assurent eux-mêmes la passation et la gestion de tous les marchés de fournitures et de services, dont le montant est inférieur à 25 000 €.

En ce qui les concerne, la direction des bâtiments et des moyens généraux, ainsi que celle des routes départementales ont la charge du pilotage des procédures de marchés de travaux, quels que soient leur montant. Ces deux directions travaillent pour ce faire en lien étroit avec la DAJCP.

La DAJCP assure, quant à elle, la passation des marchés de services, fournitures ou de travaux les plus conséquents⁸ (hors travaux relatifs aux routes et aux bâtiments/ moyens généraux), après avoir défini le besoin ou recensé les demandes, avec la ou les directions opérationnelles concernées. L'ensemble des procédures de passation et d'exécution est saisi dans le logiciel métier « Orion » dont la maintenance est assurée par la direction des systèmes d'information de la collectivité.

Si la gestion et le pilotage des marchés publics départementaux sont globalement assurés dans le double respect des principes fondamentaux de la commande publique (transparence, libre concurrence, publicité notamment), et des règles de bonne gestion, plusieurs marges de progrès subsistent néanmoins pour améliorer la vision d'ensemble et le contrôle interne des procédures.

3.1- L'organisation de la fonction « achats »

Les acheteurs opérationnels du département assurent la passation et la gestion de près de 1 600 marchés à procédure adaptée, pour lesquelles les obligations de mise en concurrence et de publicité sont minimales, en application de l'ancien article 30 du code des marchés publics, applicable pendant la période sous revue.

Pour favoriser une correcte computation des seuils, et ainsi améliorer la cohérence des achats départementaux, la DAJCP a établi depuis l'année 2015 une nomenclature des achats qui fait l'objet de mises à jour régulières adoptées en commission permanente. Les services de la commande publique, appuyés par la direction des finances et du budget, sont chargés de veiller à la computation des seuils, pour éviter qu'une série de marchés appartenant à une même famille d'achats (de fournitures notamment) échappe au seuil des procédures formalisées⁹. De jurisprudence constante¹⁰ les acheteurs publics ne peuvent en effet pas découper le montant de leurs marchés, dans le seul but de bénéficier de l'allègement des obligations de publicité et de mise en concurrence, aux dépens de la sécurité juridique des contrats conclus.

Un guide interne de l'achat a été élaboré en 2005 par les services de la commande publique, puis rénové en 2016 lors de l'entrée en vigueur du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Mis à jour en avril 2019 après la parution du code de la commande publique (CCP), il constitue un vade-mecum à l'usage des correspondants « achats » et gestionnaires de marchés basés en direction opérationnelle. La chambre souligne la qualité de ce guide de la passation et de l'exécution des marchés, intitulé « instruction relative aux achats », composé d'une trentaine de pages, dont le contenu aborde aussi bien la politique d'achat et la méthode de définition des besoins, la description des procédures ou techniques d'achat, que la rédaction concrète du dossier de consultation, ou la sélection des offres et l'exécution des procédures. Il est accompagné de nombreuses fiches techniques et annexes, incluant des courriers-type destinés aux entreprises soumissionnaires (par exemple : lettre de rejet d'une offre, irrecevabilité d'une proposition...).

⁸ Par exemples, les marchés de travaux au sein des collèges, ou encore les marchés d'assurance, de prestations intellectuelles, de prestations juridiques.

⁹ Les prestations ou fournitures homogènes, achetées par la collectivité, doivent être cumulées pour déterminer le montant global à prendre en compte pour l'appréciation des seuils réglementaires de passation des marchés, en vertu des dispositions de l'article 20 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

¹⁰ CE, conseil régional de la région Centre, n°155409 du 14 janvier 1998, en A sur ce point.

La diffusion de ce guide interne s'est accompagnée, pendant la période sous revue, d'un plan de formation à destination des agents départementaux. Le département organise, en interne, depuis l'année 2005, plusieurs sessions annuelles consacrées aux fondamentaux de la commande publique, composées, d'un module de base de deux ou trois jours¹¹ destiné principalement aux nouveaux arrivants dans la collectivité et aux gestionnaires et acheteurs débutants. Deux sessions dites « de perfectionnement », à l'usage des acheteurs expérimentés, sont par ailleurs mises en œuvre sur les thèmes de l'exécution des marchés et sur l'intérêt de l'accord-cadre, outil promu par le code de la commande publique et largement utilisé par les services. Ces actions de formation, assurées en intra par des cadres de la DAJCP, permettent de diffuser une culture commune et visent à favoriser les réflexes de coopération entre la DAJCP, centrale, et les acheteurs des directions opérationnelles des pôles. Elles sont tout à la fois peu coûteuses pour la collectivité et mettent l'accent sur les réflexes à adopter, les points de vigilance en matière de computation et de seuils règlementaires, ou encore sur la régularité des pièces constitutives des marchés engagés. Ce plan de formation interne est complété par certaines actions de formation ponctuelles inscrites au catalogue du CNFPT, par exemple dans le champ de l'achat public durable.

En complément du guide de l'achat public et de son plan de formation, le département de la Loire a adopté, au cours de la période sous revue, un « schéma des achats socialement et écologiquement responsables » dont l'objectif est de recenser l'ensemble des actions engagées en faveur de l'achat durable et socialement responsable. Il dresse la liste des marchés et procédures d'achat public qui incluent une composante ou un critère social ou environnemental ainsi que des préconisations à adopter, à l'intention des services opérationnels, lors du renouvellement de ces marchés, pour renforcer la dimension sociale et/ou environnementale de la commande publique. Ce document gagnerait à être mieux connu des gestionnaires des différents pôles, afin de renforcer la cohérence d'intervention des services opérationnels avec celui de la commande publique.

Le 21 mars 2016 a été signée entre le département de la Loire et la fédération du bâtiment et des travaux publics de la Loire (dénommée « BTP Loire »), une charte visant à développer les bonnes pratiques¹² en matière d'achat public. À l'origine fruit d'une expérience locale, cette coopération, s'est par la suite développée dans d'autres territoires français, ainsi qu'avec d'autres collectivités territoriales du département de la Loire (Saint-Etienne métropole, commune de Saint-Etienne...). Ces relations ont favorisé le règlement amiable des marchés et la prévention des contentieux contractuels dont certains peuvent être coûteux pour la collectivité. En effet, il s'avère, selon les bilans d'activité établis par la DAJCP, que la commande publique départementale n'a donné lieu à aucun contentieux contractuel en 2019. Pour le reste de la période sous revue, les services recensent, en moyenne, tout au plus, un référé précontractuel par an¹³.

En définitive, le choix de la déconcentration des achats a facilité et amélioré la gestion de la commande publique. Deux points d'attention demeurent cependant :

- ♦ les formations internes gagneraient à renforcer la problématique de la traçabilité des achats résultant des procédures adaptées, contribuant ainsi à la professionnalisation des équipes opérationnelles, en particulier des gestionnaires « achats » ;
- ♦ la DAJCP n'exerce pas un contrôle suffisant de l'ensemble des procédures de passation des marchés et n'est pas en mesure de veiller au strict respect d'une

¹¹ Qui s'intitule « s'initier aux marchés publics », ou encore « les bases de passation et d'exécution des marchés publics ».

¹² Ces bonnes pratiques sont les suivantes : développement de la dématérialisation des pièces, meilleure accessibilité à la commande publique pour les petites et moyennes entreprises, prise en compte des qualifications ou certifications professionnelles des soumissionnaires, détection systématique des offres anormalement basses, ou encore application des délais de paiement, réguliers, de trente jours.

¹³ La défense du département de la Loire dans ce champ se fait principalement par l'intervention des agents départementaux de la DAJCP eux-mêmes, lors des audiences devant le tribunal administratif de Lyon, le recours aux marchés de prestations d'avocat demeurant très marginal, principalement limité au champ des politiques sociales.

nomenclature, dont le niveau le plus fin doit correspondre à des produits ou services de même nature¹⁴ (cf. infra). Au cours de la contradiction, l'ordonnateur a fait toutefois valoir que la DAJCP intervient le plus en amont possible, en lien avec la direction des finances, sur le recensement des besoins de fournitures et de services par famille d'achat, identifiés par les services départementaux, conformément à la nomenclature citée au point 4.1. Ce recensement intervient à la fin de l'année N, pour l'exercice N+1. Il est alors paramétré dans le logiciel de gestion « Grand Angle » de la collectivité.

3.2- Les marchés de faible montant

Si la chambre a pu vérifier, au cours de ses investigations, que la computation des seuils est globalement respectée s'agissant des marchés de travaux, de fournitures ou de services, aux montants les plus significatifs (maintenance des routes, fournitures de produits ou de matériel technique, ou encore prestations intellectuelles informatiques notamment), il résulte de l'examen de plusieurs dossiers de marchés, mais aussi des échanges avec les services ordonnateurs, que la fiabilité de la coordination des procédures de passation et, partant, de la computation, assurée par la DAJCP s'avère perfectible, et ce même si le logiciel de gestion des marchés veille à la correcte computation des seuils.

Selon les services départementaux eux-mêmes, la DAJCP n'a en effet pas de vision précise des procédures « adaptées » dont le montant reste inférieur à 25 000 €, gérées directement par les directions opérationnelles du département de la Loire. La collectivité a indiqué que la fonction de contrôle interne de gestion avait été abandonnée au cours de l'année 2013, de sorte que la DAJCP ne procède pas réellement à un contrôle, régulier, et par sondages, des procédures adaptées, gérées en interne par les différentes directions gestionnaires d'achats, relevant des pôles de la collectivité.

Certes, ainsi que l'a fait valoir l'ordonnateur dans le cadre de la contradiction, aucun engagement de dépenses effectués dans le logiciel de gestion des marchés sur une famille non recensée dans la nomenclature ne peut aboutir, le paramétrage du logiciel rendant bloquant une telle action. De ce fait, les achats sont tous computés informatiquement et le dépassement des seuils réglementaires par famille d'achats entraîne le blocage du progiciel. Toutefois, à l'estime de la chambre, le contrôle opérationnel des achats réalisés en dessous du seuil de mise en concurrence obligatoire demeure perfectible, ainsi que l'a relevé lui-même l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Les procédures de marché à procédure adaptée (MAPA), dont le régime procède, pendant la période sous revue, de l'article 30 du décret du 25 mars 2016, permettent d'exonérer les marchés publics de faible montant des contraintes des procédures dites « formalisées », organisées aux articles 25 et 26 du même décret. L'acheteur public départemental n'en reste pas moins soumis à l'obligation de veiller à assurer une utilisation optimale des deniers publics, par une politique d'achat pertinente exigeant de solliciter plusieurs devis de différents prestataires ou fournisseurs susceptibles de répondre à ses besoins.

Au cas présent, avec au cours de la période examinée 1 600 marchés à bons de commande, dont près de mille relèvent du seuil inférieur à 25 000 €, la DAJCP n'exerce pas de fonction réelle de contrôle sur la nature des achats ou des procédures en cause, et, partant, sur leur seuil de computation, exposant par conséquent la collectivité départementale à un défaut de maîtrise d'ensemble de la commande publique¹⁵.

¹⁴ En regroupant les prestations considérées comme homogènes et en évitant la démultiplication du nombre de lignes de prestations.

¹⁵ À titre illustratif, les services ont indiqué que la direction administrative et financière du pôle « vie sociale » du département était dans les faits, sinon pas contrôlée, du moins peu surveillée, tant sur le plan de la computation des seuils, que sur celui de la nature ou le contenu même des achats effectués par ce pôle.

Dès lors, afin d'avoir¹⁶ une vision exhaustive et centralisée de l'ensemble des marchés dont le montant est inférieur à 25 000 €, et ainsi veiller au strict respect de computation des seuils exigée par la jurisprudence et par le décret précité du 25 mars 2016, la chambre estimerait utile de rétablir un contrôle interne des procédures adaptées par la DAJCP. Elle suggère en outre de doter les directions administratives et financières des pôles d'une mission de veille et d'analyse de la computation des seuils relevée ci-dessus. À cet égard, le département de la Loire a indiqué, dans le cadre de la contradiction, vouloir engager une réflexion opérationnelle sur le contrôle des marchés ou achats de montant modeste, en lien avec les directions administratives et financières des différents pôles de la collectivité départementale.

3.3- Les passations de marchés

Le contrôle a porté sur une quarantaine de dossiers de procédure de passation de marchés et accords-cadres conclus par le département de la Loire, dans le champ des travaux, des fournitures ou des services. Ceux-ci ont été lancés sur la période 2013 à 2019, pour un montant total de plus de 150 millions d'euros hors taxes. Le contrôle a porté aussi bien sur les appels d'offres ouverts et les accords-cadres, que sur les marchés à bons de commande et autres procédures adaptées prévues à l'article 30 du décret précité du 25 mars 2016, alors en vigueur.

La chambre a constaté la bonne tenue d'ensemble des dossiers, y compris sous la forme dématérialisée¹⁷. Chaque dossier comporte une présentation homogène incluant les principales pièces du marché ou de l'accord-cadre (avis d'appel public à la concurrence, règlement de consultation, procès-verbal de la commission d'appels d'offres, rapport et/ou tableau détaillé d'analyse des offres), les délibérations du conseil départemental autorisant le recours à une procédure déterminée de passation, les lettres de notification de rejet ou d'acceptation le cas échéant, ainsi que le rapport de présentation éventuel au sens de l'article 79 du code des marchés publics alors en vigueur¹⁸.

À partir des exemples qui suivent, quelques points d'attention demeurent.

3.3.1- La chronologie des actes

La grande majorité des procédures d'accords-cadres est mise en œuvre de manière satisfaisante. La chambre a néanmoins pu relever, ponctuellement, une rétroactivité illégale. En effet, par avis d'appel public à la concurrence publié respectivement les 27 et 26 décembre 2012 au JO de l'Union européenne (JOUE) et au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP), le département de la Loire a proposé la passation d'accords-cadres¹⁹ multi-attributaires portant sur la fabrication, le transport et la mise en œuvre d'enrobés sur les routes départementales, sous la forme de sept lots géographiques destinés aux services territoriaux départementaux (STD) de la direction des routes. Le pouvoir adjudicateur a envisagé cette passation sous la forme d'un accord-cadre par lot géographique distinct, pour un montant total

¹⁶ Tout en maintenant une fonction « achats » déconcentrée au plan opérationnel.

¹⁷ Un tiers des procédures examinées l'a été sous forme dématérialisée.

¹⁸ L'article 79 du code des marchés publics alors applicable aux dossiers lancés au cours de la période sous revue dispose que « pour les marchés et accords-cadres passés selon une des procédures formalisées, le pouvoir adjudicateur établit un rapport de présentation de la procédure de passation comportant au moins : 1° Le nom et l'adresse du pouvoir adjudicateur, l'objet et la valeur du marché, de l'accord-cadre ou du système d'acquisition dynamique ; 2° Le nom des candidats retenus et le motif de ce choix ; 3° Le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature ; 4° Les motifs du rejet des offres jugées anormalement basses ; 5° Le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre, ainsi que, si elle est connue, la part du marché ou de l'accord-cadre que le titulaire a l'intention de sous-traiter à des tiers (...) / En cas de procédure dématérialisée, le pouvoir adjudicateur fournit, en outre, toutes les informations sur le déroulement des procédures d'attribution conduites par voie électronique. Lorsque le pouvoir adjudicateur est soumis à un contrôle public de ses marchés, ce rapport est communiqué en même temps que le marché aux instances chargées du contrôle des marchés (...) ».

¹⁹ Référencés « AC-2013 / 0011-1 et suivants ».

maximal, sur quatre années, de 40 M€ hors taxes tous lots confondus. Par délibération de la commission permanente du 3 septembre 2012, le conseil départemental a fixé trois critères pondérés, en vue de la sélection des offres :

- ♦ le critère « prix » pour 45 % de la note ;
- ♦ la valeur technique pour 35 % de la note ;
- ♦ la prise en compte de la dimension environnementale pour 20 % de la note.

Deux²⁰ de ces trois critères sont assortis de plusieurs paramètres d'évaluation²¹, qui doivent être regardés en l'espèce comme des sous-critères de notation au sens de l'article 52 du code des marchés publics alors en vigueur²².

C'est donc sur ces trois critères²³ que le règlement de consultation initial a été élaboré. La date limite de remise des offres ayant été fixée au 13 février 2013, l'ouverture des plis, puis l'examen des enveloppes recevables se sont achevés le 4 mars 2013. Plusieurs sociétés ont été logiquement déclarées attributaires de ces accords-cadres par notification du 26 avril 2013.

Or, il résulte de l'instruction, notamment des pièces du marché contrôlé, que le critère « prix » a été modifié par délibération du 15 avril 2013 du conseil départemental, pour se subdiviser en deux notes (montant total de la commande et prix forfaitaire prévu à l'acte d'engagement) affectées d'un coefficient respectif de 0,9 et de 0,1 pour le calcul de la note finale du prix proposé par les soumissionnaires, et ce postérieurement à la réunion de la commission d'appels d'offres en date du 25 mars 2013. Le pouvoir adjudicateur a modifié les paramètres officiels du critère « prix » postérieurement à la sélection et au jugement des offres.

Les modifications du critère « prix » en cause ont bien été portées à la connaissance des entreprises soumissionnaires dans le règlement de consultation modifié, en date du 13 février 2013, ce qui n'entache pas ici la procédure en cause d'une méconnaissance des règles de sélection auprès des sociétés candidates²⁴. Toutefois, le principe général de transparence, bénéficiant tant aux entreprises soumissionnaires qu'à l'assemblée départementale elle-même, aurait commandé qu'une telle modification du critère « prix » intervienne avant la réunion de la commission d'appels d'offres du 25 mars 2013.

Cet exemple doit inciter les services de la collectivité à la plus grande vigilance sur la chronologie des décisions soumises à l'assemblée départementale, la rétroactivité d'un acte pouvant entacher d'illégalité la procédure de passation. La collectivité s'étant imposée une procédure facultative visant à faire délibérer les procédures de passation des marchés et accords-cadres en commission permanente, elle est tenue de s'y conformer en application de la jurisprudence du Conseil d'État, syndicat national des agents des douanes-CGT, n° 410381 du 20 décembre 2017.

À cet égard, il a été indiqué par l'ordonnateur, dans le cadre de la contradiction, que la chronologie de l'ensemble de la procédure de passation avait été revue depuis 2018, faisant intervenir le vote de la commission permanente sur la totalité de la procédure.

²⁰ Valeur technique et critère environnemental.

²¹ Par exemple, pour la valeur technique, notée de 0 à 20 points, 4 sous-critères ont été définis : l'adéquation de l'équipe proposée aux spécificités des chantiers (4 points), la conformité et la provenance des matériaux aux prescriptions du dossier de consultation des entreprises (6 points), l'adéquation du matériel aux difficultés prévisibles des chantiers (4 points), et la compatibilité du mode opératoire avec la réalisation des chantiers (6 points).

²² Article 52 du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics.

²³ S'agissant du critère prix, il résulte des termes de la délibération du 3 septembre 2012 que la note de 20, inversement proportionnelle au montant de l'offre, « serait attribuée au moins-disant », et la note de 0 serait attribuée, quant à elle, « à l'offre théorique correspondant à 1,5 fois le montant de l'offre moins-disante et aux offres supérieures en montant ». La délibération propose en outre une formule paramétrique de calcul du critère « prix ».

²⁴ Écartant, par suite, d'éventuels contentieux pré-contractuels de la part des candidats évincés.

3.3.2- La conservation des pièces justificatives

Le champ des procédures adaptées, correspondant la plupart du temps à la passation de « petits marchés » dont le montant est inférieur à 25 000 €, nécessite la plus grande vigilance au sein des services gestionnaires. En effet, il résulte de l'instruction que les dossiers relatifs à certains marchés ne contiennent pas l'exhaustivité des pièces permettant de garantir l'effectivité de deux principes généraux du droit de la commande publique, la transparence et la liberté de soumission, applicables dès le premier euro. Il en est ainsi d'un marché négocié²⁵ au sens de l'article 30 du décret précité du 25 mars 2016, portant sur la réalisation d'une enquête auprès des ligériens sur leur perception et leurs usages du réseau départemental de lecture publique, lancé le 20 juin 2017 par les services départementaux. Ce marché a été attribué le 21 juillet 2017 à une société lyonnaise pour un montant de 6 710 € hors taxes.

Or, si la fiche récapitulative du marché en cause mentionne bien que trois sociétés ont été consultées par courrier du même jour par le pouvoir adjudicateur, ces courriers ne figurent pas au dossier du marché. La collectivité n'est ainsi pas en mesure de démontrer l'effectivité de la consultation dont elle se prévaut. De même, la fiche récapitulative du marché expose qu'une des trois sociétés consultées a entendu ne plus donner suite à la consultation par courriel du 28 juin 2017. Toutefois, le département de la Loire ne l'établit pas par les pièces du marché²⁶. Si la chambre souligne, en l'espèce, la présence d'un cahier des charges du marché négocié, preuve d'une consultation réelle –même non obligatoire- et signe d'une bonne pratique dans la gestion des marchés inférieurs à 25 000 €, ainsi que celle d'un rapport d'analyse des offres, au demeurant assez succinct²⁷, elle invite le département à davantage de rigueur dans la tenue et la conservation des pièces tendant à démontrer la validité du processus de consultation des entreprises candidates.

Une telle observation s'applique également à plusieurs lettres de commande²⁸ notifiées en 2014 par le département de la Loire, en vue d'acheter auprès de la presse quotidienne régionale ou de sociétés journalistiques plusieurs supports et espaces publicitaires, d'un montant oscillant entre 500 € et 15 440 € hors taxes, pour lesquelles aucun devis ou autre proposition de tarif ne figure aux dossiers concernés. La chambre rappelle à cet égard que les principes de transparence, de concurrence et de liberté de soumission s'appliquent dès le premier euro dépensé par la collectivité départementale et invite l'ordonnateur à systématiser la recherche de devis auprès des entreprises ou sociétés possiblement intéressées.

3.3.3- La maîtrise de certaines procédures

La chambre a constaté, à partir des exemples ci-dessous, que certaines procédures spécifiques étaient insuffisamment maîtrisées.

Par acte d'engagement du 10 décembre 2018²⁹, la société D. a été retenue pour la mise en œuvre, pour une durée de deux ans, d'un accord-cadre ayant pour objet la refonte de l'application de gestion des vaccins pour le service départemental de protection maternelle et infantile (PMI). Cet accord-cadre a été notifié à la société attributaire le 11 décembre 2018, pour un montant annuel de 28 000 € hors taxes. La passation de ce marché a été mise en œuvre sans publicité ni mise en concurrence préalable, ainsi que le permet l'article 30 du code des marchés publics, dans sa version résultant du décret 25 mars 2016, alors applicable au marché concerné. Il résulte des termes mêmes de l'accord-cadre que le pouvoir adjudicateur a entendu fonder la procédure suivie sur le 10° du I. de l'article 30 du code susvisé, qui prévoit que « *1. - Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en*

²⁵ Marché n° 2017-0553 (direction déléguée « stratégie management et performance globale »).

²⁶ Il ne résulte à cet égard pas de l'instruction qu'un message électronique aurait été adressé aux services du département.

²⁷ Dont le caractère peu étayé doit être rapproché du montant, il est vrai, assez faible, du marché en cause.

²⁸ Par exemples LC 055-2014 et LC 020-2014 notifiées les 23 et 8 janvier 2014.

²⁹ Référence AC- 2018/ 0144-1 (service de la protection maternelle et infantile – pôle vie sociale).

concurrence préalable dans les cas suivants : (...) / 10° Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils européens, lorsque la mise en concurrence est impossible ou manifestement inutile en raison notamment de l'objet du marché public ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré ». Or le pouvoir adjudicateur ne justifie pas dans l'accord-cadre, ni même dans aucun autre document de consultation ou de passation³⁰, le recours formel au 10° du I de l'article 30 précité, alors en vigueur, plusieurs prestataires de création de progiciels de gestion de la santé et de la vaccination existant en France métropolitaine. Au vu de cet exemple, la chambre incite la collectivité à limiter aux seuls cas possibles, et à mieux justifier, le recours à la procédure de marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable désormais codifiée aux articles L. 2122-1 et suivants du code de la commande publique (CCP).

Enfin, la chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur l'accord-cadre³¹ notifié le 31 janvier 2019, par lequel le département de la Loire a confié la maintenance du progiciel « 360° suite » ainsi que les prestations informatiques associées pour un montant maximal de 30 000 € hors taxes. L'article 3-2 de l'accord-cadre prévoit que la procédure d'attribution du marché est dispensée de publicité et de mise en concurrence préalable sur le fondement du 10° du I de l'article 30 du code des marchés publics, en raison de prestations pour lesquelles la mise en concurrence est impossible ou manifestement inutile en raison notamment de l'objet du marché public ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré.

Au cas particulier, seule la société retenue était en capacité d'assurer une telle mission, en raison des brevets et du droit de propriété qu'elle détient sur ce progiciel. Pour ce motif, la collectivité aurait dû fonder le recours à la procédure sans mise en concurrence ni publicité sur le fondement du c) du 3° du I. de l'article 30, lequel dispose que « I. - Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable (...) : 3° Lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : (...) / c) La protection de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle ». L'erreur commise par le pouvoir adjudicateur demeure, ici, sans incidence sur la régularité de la procédure, dès lors que celle-ci entre dans le champ d'application de l'article 30 du code des marchés publics, mais cet exemple témoigne d'une erreur de la direction opérationnelle, qui aurait pu être corrigée par un contrôle interne plus poussé.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2019, le département de la Loire compte 2 731 agents (hors assistants familiaux), soit 2 373 emplois en équivalent temps plein (ETP). Près de 67 % du personnel est féminin. À titre liminaire, il est rappelé, ainsi qu'il a été dit au point 4, que la collectivité s'est engagée, depuis l'année 2017, dans un vaste plan de modernisation de l'administration départementale, interagissant sur les différentes directions opérationnelles, ainsi que sur la direction des ressources humaines. Ce plan a été élaboré dans un triple contexte d'exigences nouvelles des usagers, d'une demande sociale toujours importante et de l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 « dite NOTRé », conduisant le département de la Loire à un renouvellement de ses pratiques auprès des usagers, de son positionnement institutionnel vis-à-vis de la métropole stéphanoise et de l'État notamment, et prenant en compte un cadre budgétaire contraint.

³⁰ Il ne résulte en effet d'aucune des pièces versées au dossier que la mise en concurrence serait manifestement impossible ou inutile, en vue de réaliser des prestations informatiques, au demeurant usuelles, liées au logiciel de gestion de vaccination départementale, ni même qu'il existerait dans ce secteur un faible degré de concurrence des prestataires.

³¹ Référencé AC- 2019 / 0033-1 (pôle ressources – direction des systèmes d'information).

Le plan de modernisation est structuré autour de quatre principes-directeurs, déclinés en douze thématiques de modernisation, et en une vingtaine d'actions déployées dans un cadre biennuel (2019/2020).

Ces principes sont les suivants :

- ♦ travailler toujours mieux ensemble au sein des services ;
- ♦ conforter la capacité d'adaptation de la collectivité ;
- ♦ fluidifier et éclairer la prise de décision ;
- ♦ tourner la collectivité départementale vers son territoire.

Formulées en des termes généraux, les thématiques abordées de modernisation de l'action départementale apparaissent hétérogènes ; elles visent notamment à favoriser une culture commune au sein des services, à améliorer les règles et procédures internes de prise de décision, à mettre en place une charte managériale, à élaborer une charte d'accueil des usagers ou encore à l'exploitation des données produites par le département pour une meilleure connaissance du territoire ligérien (open data départemental). De nature transversale, ce plan concerne principalement, mais non seulement, les services de la direction des ressources humaines (DRH). Parmi les actions concrètes liées aux ressources humaines, déjà mises en place ou ayant vocation à être développées d'ici la fin de l'année 2020, figurent :

- ♦ la connaissance mutuelle des métiers exercés par les agents départementaux (en interne) ;
- ♦ la conception d'une démarche d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants ;
- ♦ la mise en place d'un cadre d'action managérial, par la création d'une charte managériale ;
- ♦ la constitution de réseaux « métiers » au sein des services (assistantes, personnel d'accueil, managers...) ;
- ♦ l'émergence d'un réseau social interne (dialogue social).

D'autres actions opérationnelles concernent la rénovation des circuits internes de décision, impliquant notamment la direction des affaires juridiques et de la commande publique. Chaque action est pilotée par un ou deux agents³², accompagnés d'un référent, membre du comité de direction. Une revue de projets est organisée par la direction générale de la collectivité tous les six mois, à laquelle s'adjoint un séminaire annuel des cadres du département, en vue de présenter le bilan général annuel du plan de modernisation.

La chambre note l'ensemble de ces initiatives favorisant la conduite du changement au sein de l'organisation départementale. Si la réalisation d'actions concrètes menées par les services départementaux constituent un atout indéniable de responsabilisation et de participation des agents, la chambre invite toutefois l'ordonnateur à en évaluer à moyen terme les effets sur le fonctionnement interne de la collectivité, mais aussi sur l'offre de services et sur sa perception par les usagers de la Loire.

L'implication de la DRH dans ce plan de modernisation de l'administration départementale et sa transposition dans un schéma directeur relatif aux ressources humaines répondent au demeurant à l'exigence légale, nouvellement introduite par l'article 30 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, de fixer de lignes directrices de gestion (LDG). Ces dernières déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines au sein de chaque collectivité territoriale.

³² Dénommé « agent-pilote ».

4.1- La stratégie de pilotage des ressources humaines

Afin de prendre en compte la nécessité d'un pilotage de la fonction « ressources humaines » à mettre en place au cours des deux années 2015 et 2016, la collectivité a lancé une réflexion sur l'évolution de l'offre de services « ressources humaines » et le niveau pertinent de gouvernance. Dans ce contexte, un « projet de fonction RH » a vu le jour pendant la période sous revue au sein de la direction des ressources humaines, en lien avec le pôle DGA « ressources ». Il s'agit d'un cadre d'élaboration d'axes stratégiques, accompagnés d'un plan d'actions opérationnel dans le domaine des ressources humaines. Il pourrait tracer, le cas échéant, les prémices d'un schéma directeur des ressources humaines (SDRH). Ses quatre objectifs sont les suivants :

- ♦ définir des stratégies RH en priorisant des objectifs ainsi qu'une offre de services pour la direction générale et les directions opérationnelles ;
- ♦ développer l'accompagnement et la fonction « conseil » pour les agents et les collectifs de travail ;
- ♦ consolider la performance en travaillant sur la qualité et l'optimisation des ressources et des outils ;
- ♦ cultiver la relation « usagers »³³, en favorisant la coordination « ressources humaines » entre les directions du département.

Cette démarche constitue une opportunité pour la direction des ressources humaines d'assurer une fonction centrale de conseil, de coordination et d'accompagnement en laissant davantage de marges de manœuvre et d'action aux services « utilisateurs ». Toutefois, la chambre observe qu'aucune stratégie « ressources humaines » n'est à ce jour formalisée, au travers d'un document précis et étayé, mettant en valeur par exemple les engagements du « projet de fonction RH » dont la dernière version de février 2020 ne mentionne pas, au demeurant, la réalisation d'un véritable schéma directeur des ressources humaines.

En effet, au plan de l'organisation générale, malgré la taille de la collectivité départementale, et en dehors du « projet de fonction RH », il n'existe pas encore de document traduisant la politique et les enjeux de gestion des ressources humaines de la collectivité : aucun document global formalisé d'ensemble, guide « ressources humaines » ou livret d'accueil. Toutefois, dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué avoir élaboré une charte managériale en fin d'année 2019, ainsi qu'une charte du dialogue social en mars 2020, approuvée par les représentants du personnel en comité technique au printemps de cette même année.

S'agissant des lignes directrices, la chambre invite la collectivité départementale à se doter de tels outils, dans l'esprit de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans le cadre d'un schéma directeur des ressources humaines impliquant les services centraux en charge des ressources humaines ainsi que les services « utilisateurs ». Cette recommandation répond à l'obligation de formaliser des « lignes directrices de gestion » (LDG) mentionnée plus haut.

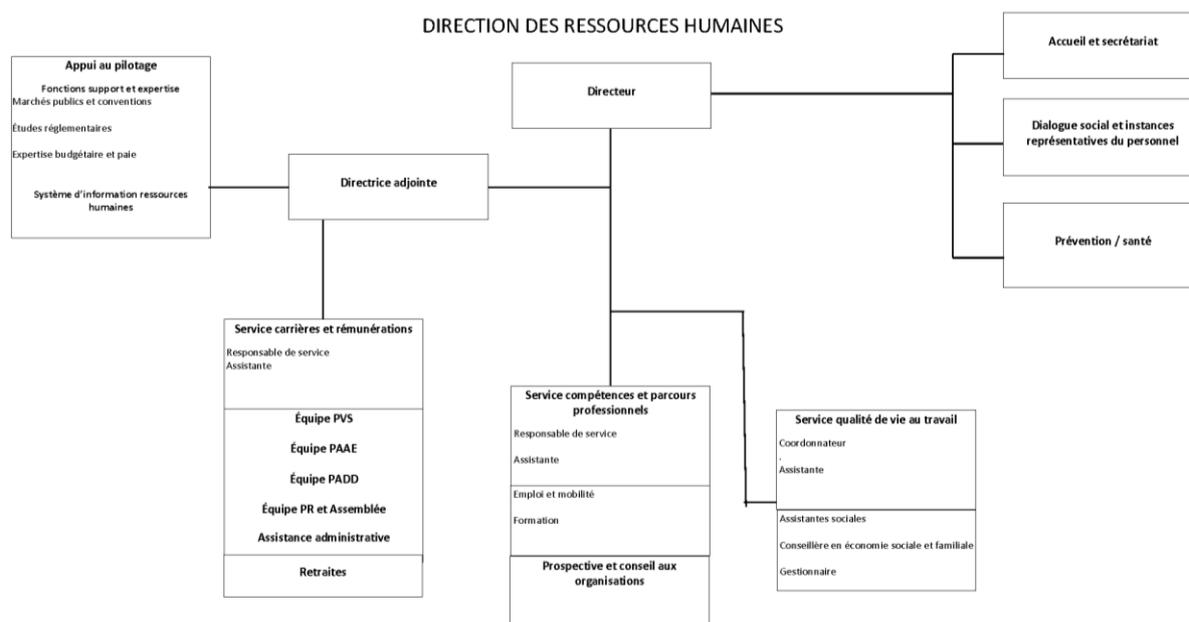
4.2- L'organisation de la gestion des ressources humaines

Au 1^{er} janvier 2020, la direction des ressources humaines compte 69 agents, soit 61,5 ETP, dont un directeur et une directrice adjointe. La direction est structurée en cinq services principaux : carrières et rémunérations (1) / compétences et parcours professionnels (2) / dialogue social et appui au pilotage (3) / prévention santé (4) / qualité de vie au travail (QVT) (5).

³³ Les usagers désignant, ici, les directions utilisatrices -ou bénéficiaires- des fonctions de gestion des ressources humaines.

Elle comprend également une cellule en charge du système d'information ressources humaines (SIRH) et une autre dédiée à la communication interne. Chaque service est lui-même subdivisé en « unités » dans certains cas ou en « cellules » dans d'autres, sans que l'on ne puisse cependant en distinguer la nature ou la fonction. La DRH assure le pilotage de la fonction « ressources humaines », et produit à cet effet pour l'exécutif et la direction générale des services, une série de tableaux de bord relatifs aux flux physico-matériels³⁴, à l'évolution de la masse salariale³⁵ ou encore aux dépenses annuelles de formation. Elle organise, en outre, une réunion mensuelle avec les différents représentants des « pôles » de la collectivité, permettant de coordonner les ressources humaines et les problématiques qui en relèvent.

Figure 3 : Organigramme de la DRH du département de la Loire



Source : département de la Loire

Pendant la période sous revue, la fonction « ressources humaines » se caractérise par une grande centralisation à la DRH, fruit de l'histoire de la collectivité, de sorte que le déploiement de cette fonction au sein des directions opérationnelles, voire des pôles de direction générale adjointe (DGA), reste à ce jour limité. Selon les services de la collectivité, une démarche pour rendre lisible la politique « ressources humaines » aux différents échelons des services du département s'avère nécessaire. Elle apparaît d'autant plus nécessaire qu'a été ouvert un chantier relatif aux projets de pôles au cours de l'année 2019, projet connexe au plan de modernisation de l'administration départementale. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a également indiqué que la DRH, répondant jusque lors plutôt à une organisation « experte », évoluait vers une organisation « cliente », tournée vers les directions utilisatrices. Un nouvel organigramme cible, anonyme, mentionnant les différentes fonctions et offres de services en direction des directions utilisatrices, témoigne de cette approche.

³⁴ Notamment l'évolution des ETP et du nombre physique d'agents, y compris des assistants familiaux.

³⁵ Notamment grâce à l'application de suivi mensuel de masse salariale « QLIKVIEW ».

La gestion administrative des congés et autres absences, celle des recrutements temporaires (remplacements ponctuels), ainsi que le recensement des besoins en formation auprès des agents, constituent à ce jour les seules missions déconcentrées au sein des services, réalisées par le truchement des directions administratives et financières (DAF), ou par celui de cellules ad hoc établies au sein des pôles de DGA. La déconcentration de la fonction « ressources humaines » apparaît encore limitée, même si l'évaluation professionnelle des agents est réalisée, selon une méthode homogène au plan départemental, par les managers et supérieurs hiérarchiques au sein-même des services et directions de la collectivité. Les besoins en emplois et en compétences, et leur analyse, ne sont pas non plus du ressort des directions « utilisatrices », même si celles-ci y travaillent en lien avec l'échelon fonctionnel central, aucune prospective sur l'évolution des effectifs n'étant par ailleurs produite par la DRH.

Une réflexion est désormais engagée par la direction générale adjointe en charge des ressources, sur le niveau pertinent - unique ou différencié - de déconcentration de la fonction « ressources humaines », autour des directions administratives et financières (DAF), voire des pôles DGA eux-mêmes. La formalisation de la répartition opérationnelle des tâches entre les différents gestionnaires des ressources humaines pourrait constituer un préalable avant de réexaminer la répartition des missions entre le niveau central et les niveaux opérationnels.

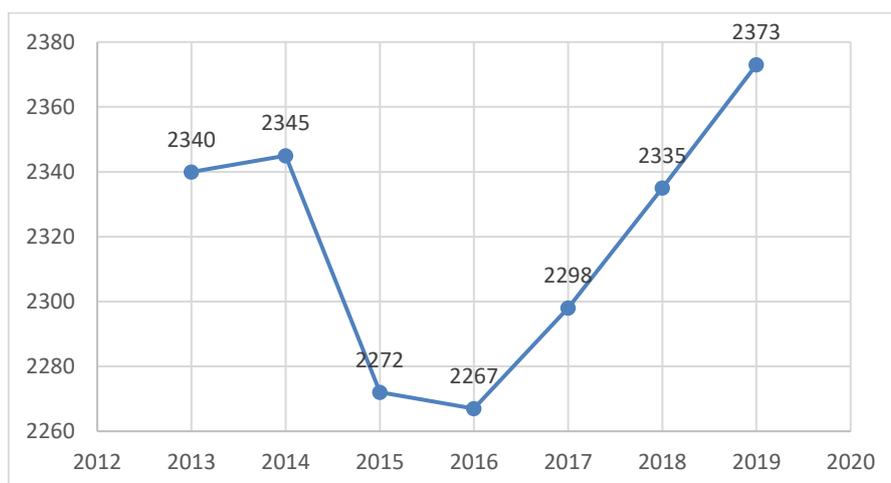
4.3- Une masse salariale et des effectifs globalement maîtrisés

Le pilotage et le suivi de la masse salariale et des effectifs sont de la responsabilité de la direction des ressources humaines, qui élabore plusieurs tableaux de bord dans ce domaine. Les effectifs calculés en ETP rémunérés par la collectivité (hors assistants familiaux-AssFam) ont évolué de manière modérée au cours de la période sous revue³⁶. Ils oscillent entre 2 267 en 2016 et 2 373 ETP en 2019, soit une augmentation en volume de 4,5 % sur l'ensemble de la période considérée. À cet égard, ils atteignent, en début de période, un niveau déjà soutenu en 2013 avec 2 340 ETP rémunérés, mais décroissent au cours de l'année 2016 pour ne représenter que 2 267 ETP. Cette baisse n'apparaît toutefois pas constante, puisque les emplois en équivalent temps plein repartent à la hausse dès l'année 2018, et s'élèvent à 2 373 ETP rémunérés par la collectivité au 31 décembre 2019.

Le tableau ci-dessous reflète l'évolution du nombre d'ETP rémunérés au sein de la collectivité. Le taux d'emploi légal des travailleurs en situation de handicap atteint 6,8 % de l'effectif, tous statuts confondus (apprentis, agents non titulaires, titulaires, agents de droit privé employés en contrat aidé).

³⁶ La chambre relève ici que le tableau concordant des effectifs et des emplois budgétaires du département de la Loire, régulièrement mis à jour, a été institué par délibération du 20 décembre 2013 de l'assemblée départementale.

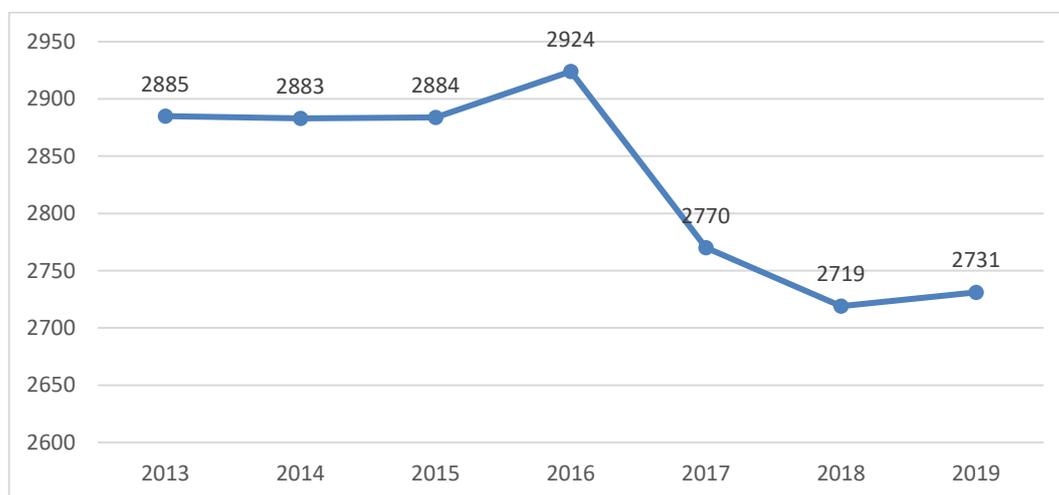
Figure 4 : Évolution du nombre d'ETP rémunérés de l'année 2013 à l'année 2019 (hors assistants familiaux)



Source : département de la Loire

Les flux physiques d'effectifs réels enregistrés au 31 décembre de chaque année ne suivent pas, quant à eux, la même évolution que les ETP rémunérés, dès lors que la collectivité a, au cours de certaines années, davantage procédé au recrutement d'agents titulaires ou non titulaires à temps non complet, de sorte que les effectifs réels sont logiquement, pour ces années, plus élevés que le volume global des ETP rémunérés. Ainsi, l'année 2016 enregistre son plus haut niveau d'effectifs réels, soit 2 924 agents présents physiquement dans la collectivité au 31 décembre, alors que cette même année est également celle où les emplois en ETP rémunérés sont à leur point le plus faible, soit 2 267 ETP, ainsi qu'il a été dit précédemment. Le tableau ci-dessous en récapitule l'évolution sur la période de 2013 / 2019.

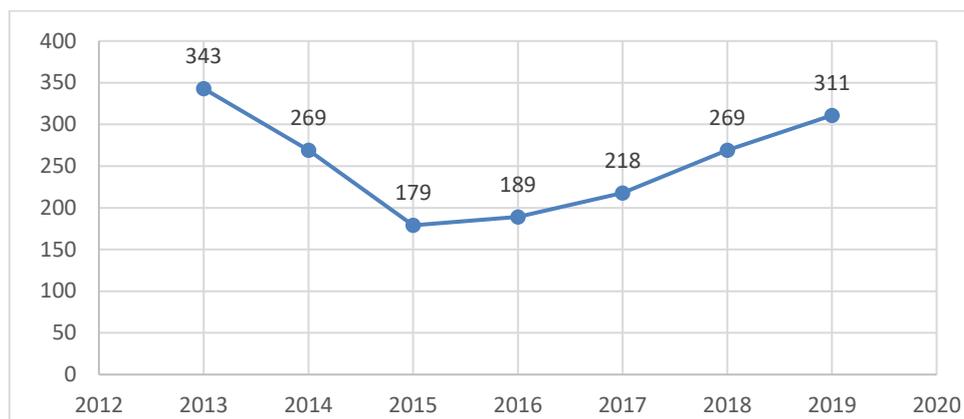
Figure 5 : Évolution du nombre d'agents (titulaires et non titulaires) rémunérés par le département de la Loire pour la période 2013 / 2019



Source : département de la Loire

Au sein des effectifs calculés en ETP, le nombre d'agents contractuels a fortement fluctué au cours de la période considérée. Il a connu une période haute, dès l'année 2013, pour ensuite décroître au cours des deux années 2015 et 2016, suivant le phénomène observé dans de nombreuses collectivités territoriales de métropole. Toutefois, cette tendance baissière ne s'est pas confirmée, le nombre d'agents recrutés en qualité de non titulaires étant reparti à la hausse en fin de période sous revue, ainsi que le décrit le tableau ci-dessous.

Figure 6 : Évolution du nombre d'agents non titulaires sur emplois permanents (en ETP rémunérés) pour la période 2013 à 2019

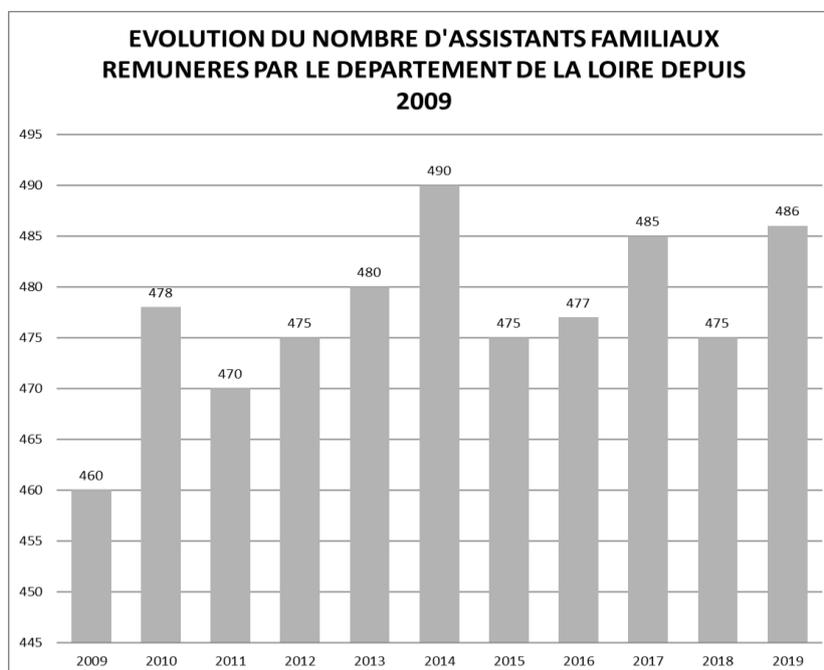


Source : département de la Loire

Le recrutement des assistants familiaux (Ass Fam) dans le département de la Loire a quasiment stagné au cours de la période sous revue. L'année 2017 amorce toutefois une légère augmentation, avec un effectif réel rémunéré de 485 agents. Au 31 décembre 2019, 486 Ass Fam sont ainsi employés par le département de la Loire, en tant qu'agents non titulaires de droit public, en application de l'article L. 422-6 du code de l'action sociale et des familles³⁷.

De manière générale depuis l'année 2009, le nombre d'Ass FAM dans la Loire n'a que peu évolué, variant de 460 à 485 agents, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Figure 7 : Nombre d'assistants familiaux employés par le département de la Loire de l'année 2009 à l'année 2019 (au 31 décembre de chaque année)



Source : département de la Loire (direction de la protection de l'enfance- service du placement familial)

³⁷ Cet article prévoit que « les assistants maternels et les assistants familiaux employés par des collectivités territoriales sont des agents non titulaires de ces collectivités. Les dispositions particulières qui leur sont applicables compte tenu du caractère spécifique de leur activité, sont fixées par voie réglementaire ».

S'agissant de la masse salariale départementale, celle-ci évolue peu entre 2013 et 2018, sous l'effet notamment des contraintes budgétaires liées à l'accroissement des dépenses sociales³⁸ et, partant, d'une importante réduction des charges courantes de fonctionnement, dont le mouvement est engagé dès l'année 2014. Dans ce contexte, les rémunérations tous personnels confondus (titulaire, non titulaire et assistants familiaux) connaissent une variation annuelle moyenne de + 1,4 %, au cours de la période sous revue, passant de 84 M€ en 2013 à 90 M€ au 31 décembre 2018, ainsi que le décrit le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Évolution de la masse salariale du département de la Loire de 2013 à 2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. ann. moy
Rémunération principale	45 289 352	48 181 294	50 208 296	51 822 535	59 816 677	52 820 389	3,1 %
+ Rég. indemnitaire voté	12 890 461	14 031 092	15 120 422	15 039 816	8 641 012	16 763 767	5,4 %
+ Autres indemnités	1 419 535	1 470 694	1 518 267	1 668 387	1 641 117	1 633 866	2,9 %
= Sous-total Pers tit. (a)	59 599 348	63 683 080	66 846 985	68 530 738	70 098 807	71 218 022	3,6 %
Rémunération principale	10 955 095	11 172 396	11 264 518	11 232 643	11 565 209	11 884 510	1,6 %
+ Régime ind. voté	708 742	689 729	674 671	643 054	654 760	744 242	1,0 %
+ Autres indemnités	122 546	131 087	175 210	231 427	127 608	213 676	11,8 %
= Sous-total Assfam (b)	11 786 383	11 993 212	12 114 399	12 107 124	12 347 576	12 842 427	1,7 %
Rémunération principale	11 068 465	7 666 521	5 628 342	4 532 227	5 087 437	6 044 592	-11,4 %
+ Autres indemnités	0	0	13 731	0	0	0	
= Sous-total Pers.non tit. (c)	11 068 465	7 666 521	5 642 073	4 532 227	5 087 437	6 044 592	-11,4 %
Autres rémunérations (d)	2 567 037	3 111 620	3 279 892	3 587 742	3 204 704	2 005 543	-4,8 %
= Rémunérations du personnel (a+b+c+d)	85 021 232	86 454 434	87 883 349	88 757 831	90 738 524	92 110 584	1,6%
Atténuations de charges	821 591	711 694	702 912	1 849 994	1 835 472	1 881 986	18,0%
= TOTAL Rémunération du personnel	84 199 642	85 742 740	87 180 437	86 907 837	88 903 053	90 228 598	1,4%

Source : Anafi, à partir des comptes administratifs du département de la Loire

La chambre relève que, si les charges de personnel consacrées au personnel titulaire ont bondi de près de 59 M€ à 71 M€ pendant la période sous revue, soit une variation annuelle moyenne de + 3,6 %, les charges de rémunération des personnels sous contrat (non titulaires hors assistants maternels) ont, quant à elles, fortement chuté : elles passent de 11 M€ en 2013, point le plus haut, à environ 4,5 M€ en 2016, année où leur niveau est le plus bas³⁹. Ces dépenses s'établissent au 31 décembre 2018 à près de 6 M€, soit une variation annuelle moyenne de - 11,4 % au cours de la totalité de la période sous revue.

Enfin, la rémunération des assistants familiaux de l'aide sociale à l'enfance reste stable : elle oscille entre 11,7 M€ en 2013 et 12,8 M€ au titre de l'année 2018, et enregistre une variation annuelle moyenne de + 1,7 % au cours de la période sous revue. Ce phénomène est essentiellement dû à la stagnation des effectifs. Au final, les dépenses totales de personnel incluant les charges sociales et diverses taxes sur les rémunérations suivent le même rythme que les rémunérations principales, soit une variation annuelle moyenne de + 1,4 % :

³⁸ À titre d'exemple, on peut citer une variation annuelle moyenne des dépenses de RSA, de l'ordre de + 6,4 %, passant de 70 M€ en 2013 à 95 M€ en 2018.

³⁹ Soit une baisse en volume de plus de 50%, pour ces deux années de référence.

Tableau 3 : Évolution des charges de personnel du département de la Loire de 2013 à 2018

Année / en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	84 199 642	85 742 740	87 180 437	86 907 837	88 903 053	90 228 598	1,4%
+ Charges sociales	31 399 123	32 758 993	32 829 421	34 085 780	34 515 544	33 812 422	1,5%
+ Impôts et taxes sur rém.	1 615 248	1 632 617	1 889 219	1 700 360	1 769 327	1 766 989	1,8%
+ Autres charges de personnel	280 343	225 940	289 681	299 870	332 087	281 604	0,1%
= Charges de personnel interne	117 494 355	120 360 289	122 188 758	122 993 847	125 520 010	126 089 613	1,4%

Source : Anafi, à partir des comptes administratifs du département de la Loire.

4.4- Le temps de travail

Sur le fondement de la délibération de référence prise en 2002, et conformément au règlement particulier du temps de travail communiqué aux responsables de services par la direction générale des services et la direction des ressources humaines, la collectivité a élaboré en dernier lieu, le 1^{er} juillet 2011, un guide du temps de travail pour les agents du département de la Loire. Il a pour objectif de définir les règles applicables à l'ensemble des agents départementaux en matière d'organisation du temps de travail.

Les agents départementaux bénéficient d'un temps de travail organisé selon deux formules en vigueur :

- ♦ 36 h 10 sur 5 jours hebdomadaires ;
- ♦ 38 h 30 sur 5 jours hebdomadaires.

Selon l'article 4-2 du règlement cadre départemental de la Loire, le cycle horaire de travail comprend ainsi 7 heures 14 minutes de travail par jour, pour la première formule choisie⁴⁰, ou 7 heures 42 minutes pour la seconde, incluant des plages fixes⁴¹ et mobiles, réparties sur les tranches 7H45 / 18h30.

Le temps de travail des agents peut être autorisé à temps partiel sur la base des ratios de travail hebdomadaires suivants (pour les deux formules) :

- ♦ 100 % 38h30 ou 36h10
- ♦ 90 % 34h39 ou 32h33
- ♦ 80 % 30h48 ou 28h56
- ♦ 70 % 26h57 ou 25h19
- ♦ 60 % 23h06 ou 21h42
- ♦ 50 % 19h15 ou 18h05

La durée annuelle du travail a été fixée, selon l'article 3 du règlement cadre, à 1 607 heures. Cette durée doit être entendue, toujours selon ce règlement, « hors fractionnement et hors jours de fermeture de la collectivité ». Elle apparaît, selon la chambre, toute théorique. En effet, les congés et absences autorisées par l'article 5-1 du règlement cadre départemental, dépassent les seuils légaux en vigueur dans la fonction publique, prévus par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

⁴⁰ Le cycle de travail choisi est choisi par chaque agent, ; il est valable pour un an du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année considérée.

⁴¹ Présence obligatoire des agents entre 9h et 11h30, et entre 13h45 et 16h, les autres plages étant dites « mobiles », autrement dit variables, pendant lesquelles la présence des agents de revêt pas de caractère impératif.

Dans la Loire, ils se déclinent de la manière suivante :

- ♦ 31 jours de congés annuels ;
- ♦ 2 jours supplémentaires de congés en cas de fractionnement, accordés au cas par cas ;
- ♦ 4 jours de fermeture dans l'année civile, sur décision du président du conseil départemental, prise après avis du comité technique ; ces jours sont toutefois défalqués du contingent de jours octroyés au titre de l'ARTT (ils ne sont pas regardés comme des jours de congés supplémentaires) ;
- ♦ 16 jours annuels au titre de l'ARTT en faveur des agents ayant opté pour la formule « 38h30 » ;
- ♦ ou 3 jours annuels au titre de l'ARTT en faveur de ceux ayant opté pour la formule « 36h10 ».

Ainsi, au 31 décembre 2018, la durée annuelle de travail d'un équivalent temps plein (ETP) au sein des services s'élevait en réalité à 1 576 h, en deçà de la durée annuelle de 1 607 heures fixée réglementairement. Si la durée annuelle du travail effective avait été conforme à la durée légale, les services du département auraient effectué au total quelque 73 563 heures de travail en plus, soit l'équivalent de 46 emplois ETP supplémentaires sur l'année (cf. tableau suivant).

Tableau 4 : Analyse du décalage des temps de travail

Jours calendaires	a	365
Samedis et dimanches	b	104
Nombre de jours de CA accordés	c	31
Jours fériés légaux en moyenne	d	8
Nombre de jours travaillés au département de la Loire	f= a-b-c-d	222
Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (226 j)	g = 226 - f	4
Écart en nombre d'heures (formule à 7h42 minutes par jour)	h = g x 7,7	31
Écart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité	i	0
Différence avec la durée légale du travail (an)	j = h + i	31
Durée de travail théorique de la collectivité	k = 1 607 - j	1 576
Effectif pris en compte en ETP (source DRH - 2019) (hors vacataires et hors AssFam)	l	2 373
Volume d'heures perdus	m = j x l	73 563
Sureffectif théorique (en ETP)	n = m / 1 607	45,77 (soit environ 46 ETP)
Charges de personnel TIT et non T au 31 décembre 2018, en € (source Anafi, CRC), hors AssFam hors vacataires	o	79 268 157 €
Coût moyen d'un agent (hors AssFam)	p = o / l	33 404 €
Surcoût budgétaire en €	q = n x p	1 536 584 €

Source : CRC après retraitement des données fournies par le département de la Loire

Cette projection est établie sur la base d'un agent travaillant à temps complet et ayant opté pour une formule de travail à « 38h30 ». Il en résulte que le régime dérogatoire conservé par le département de la Loire induit un surcoût pour les finances de la collectivité, à hauteur de 46 emplois ETP non travaillés, pouvant être valorisés à 1 536 584 € par an. Cette projection constitue, enfin, une hypothèse basse dès lors que ce calcul ne prend pas en compte les deux jours de congés « dits de fractionnement », octroyés à une grande majorité des agents départementaux.

La chambre observe, au surplus, que le département ne s'est pas doté de dispositif automatisé d'enregistrement et de contrôle des temps de travail, nonobstant le régime purement déclaratif, et dépourvu de fondement légal, du temps de travail observé par les agents de la Loire, au travers de tableaux de type « tableur excel », visés par les supérieurs hiérarchiques. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'un système d'indemnisation des heures

supplémentaires des agents départementaux a pourtant été mis en place au sein du département de la Loire. En effet, l'assemblée ligérienne a fixé, par délibération du 10 avril 2017, la liste des emplois et cadres d'emplois pour lesquels les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être octroyées à la demande expresse de l'autorité hiérarchique. Pour autant, rien ne permet d'en contrôler l'effectivité, dès lors qu'aucun système de contrôle automatisé n'existe.

La chambre rappelle enfin, qu'en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il est mis fin aux dispositions relatives aux régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Cet article prévoit notamment que les collectivités territoriales ayant maintenu un régime de temps de travail non conforme à la durée annuelle de 1 607 heures prévue par les dispositions réglementaires en vigueur, disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué à la chambre vouloir s'aligner sur le régime légal décrit ci-avant, dans le délai d'un an suivant le renouvellement de l'assemblée départementale.

4.5- Le régime indemnitaire

La période contrôlée a été marquée par une lente modernisation des outils de gestion des ressources humaines. En effet, si l'élaboration systématique, dans la Loire, de fiches de postes, précises et détaillées, doit être soulignée⁴², constituant désormais un outil d'organisation pertinent et de qualité au sein des services, le régime indemnitaire des agents est en revanche devenu toujours plus complexe au fil du temps, et en partie déconnecté du contenu des missions réelles dévolues aux agents, quel que soit leur cadre d'emploi.

4.5.1- La structuration du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est issu d'une sédimentation de critères⁴³, parfois peu lisibles, de rémunération, prenant en compte la plupart du temps l'ancienneté de service et le grade détenu, plus rarement la valeur professionnelle de l'agent, ainsi que son investissement au travail. Il résulte en effet de l'instruction que plusieurs indemnités⁴⁴ formant le régime général de rémunération des agents départementaux coexistaient juridiquement jusqu'à l'adoption de la délibération du 16 décembre 2016 ayant mis en place le RIFSEEP dans le département de la Loire.

Avant la mise en place du RIFSEEP, le département de la Loire avait instauré :

- ♦ la prime des agents départementaux, socle du régime indemnitaire de l'ensemble des filières administrative, technique et sociale / médico-sociale. Elle est fixée en fonction de la catégorie d'emplois A, B ou C, et du grade de l'agent (il peut y avoir jusqu'à six niveaux⁴⁵ de prime en raison des fonctions exercées) ;
- ♦ la prime dite « NPP » ou niveau de potentiel professionnel, dont les montants ont été réactualisés annuellement par délibération. Cette prime est fixée en fonction de « classes » allant de 1 (la moins élevée) à 8 (la plus élevée). Assimilable à une

⁴² Tout comme la systématisation de l'évaluation professionnelle annuelle, prévue par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

⁴³ On peut noter que le régime indemnitaire a été approuvé par de nombreuses délibérations : celles des 26 novembre 2004, 21 novembre 2005, 17 février 2006, 26 juin 2006, 3 mai 2010, 18 novembre 2013, 19 décembre 2014, 16 novembre 2015, 18 décembre 2015, 21 novembre 2016, 16 décembre 2016 et 10 avril 2017, soit pas moins de treize délibérations.

⁴⁴ La chambre note qu'aucune délibération de synthèse ni d'ensemble fondant le régime indemnitaire départemental, n'est intervenue au cours de l'ensemble de la période sous revue, alors que plusieurs changements législatifs et réglementaires sont intervenus dans l'intervalle.

⁴⁵ Le grade d'attaché principal est classé au niveau 3, par exemple, et celui d'administrateur hors classe, au niveau 6. Cf. délibération du 19 décembre 2014 de l'assemblée départementale.

- « prime de performance » ou « pour service rendu », la prime « NPP » prend en compte le métier ou les fonctions exercées, le niveau de responsabilité, ainsi que l'expérience professionnelle de l'agent ;
- ♦ une prime de « valorisation de la réussite d'un examen professionnel », adoptée par délibération du 18 décembre 2015, visant à attribuer à chaque agent lauréat d'un examen professionnel une prime mensuelle de 25 € brut qui disparaîtra au moment de la nomination au grade pour lequel il a réussi cet examen ;
 - ♦ la prime dénommée « supplément d'ancienneté », prenant en compte les années de présence de l'agent au sein de la collectivité et dans le poste occupé ;
 - ♦ une prime de polyvalence d'un montant unique et annuel de 1 200 € rétribuant les contraintes et sujétions particulières pesant sur les postes de travailleurs sociaux et de puéricultrices recrutés au titre de l'équipe de renfort et de remplacement, au niveau départemental.

La chambre observe, tout d'abord, qu'il apparaît peu aisé d'assurer la correspondance des primes départementale et « NPP » avec le socle réglementaire des primes alors en vigueur au sein de la fonction publique territoriale. En d'autres termes, il est difficile de connaître la base légale de ces primes départementales, constituant pourtant la référence locale en matière de régime indemnitaire. Par suite, la chambre est dans l'incapacité d'en vérifier la légalité, en particulier au plan du respect du principe de parité entre fonctions publiques, dégagé par le Conseil d'État⁴⁶.

En second lieu, la prime relative « au supplément d'ancienneté » n'a aucun fondement légal. En effet, aucun texte ou jurisprudence n'autorise une collectivité territoriale à attribuer une telle prime, dans la mesure où l'ancienneté est prise en compte dans la détermination du traitement indiciaire brut, au travers des différents échelons détenus par chaque agent tout au long de son parcours professionnel. De même, pour louable que fût la volonté, en décembre 2015, de l'exécutif départemental de récompenser la réussite d'un ou plusieurs agents à un examen professionnel, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que le succès à un examen professionnel permette l'attribution d'une prime ou indemnité exceptionnelle au personnel du département.

Quant à la prime de polyvalence, attribuée aux seuls personnels sociaux ou médico-sociaux, sans justification précise, elle ne trouve pas davantage de fondement juridique dans le droit positif de la fonction publique.

Toutefois, la mise en place, en décembre 2016, du nouveau régime indemnitaire a, opportunément, mis fin à l'existence des trois primes irrégulières précitées qui n'ont plus cours.

4.5.2- La mise en place du RIFSEEP

Institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dans la fonction publique de l'État, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été transposé dans les collectivités territoriales, dès l'année 2015, pour certains cadres d'emplois, notamment pour la filière administrative. Il comporte deux éléments essentiels : l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) et le CIA (complément indemnitaire annuel).

Depuis le vote de l'assemblée plénière du 16 décembre 2016, la collectivité départementale s'est inscrite, partiellement dans le dispositif, en identifiant des « groupes fonctions »⁴⁷. Cette liste a été mise à jour deux à trois fois par an, pendant la période sous revue, en fonction

⁴⁶ Cf. CE, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, n°147962 du 2 décembre 1994.

⁴⁷ Chaque emploi ou métier est doté d'un coefficient 1 à 3, appartenant à un groupe homogène de fonctions (chargé de mission, juriste, chef de projet...).

de l'apparition de nouvelles missions ou fonctions au sein des services départementaux. Elle est en cohérence avec les fiches de postes élaborées par la direction des ressources humaines.

Le premier volet du RIFSEEP relatif à l'IFSE a été par conséquent mis en place. Il comprend, en outre, pour l'exercice de certaines fonctions, une majoration annuelle tenant compte d'une sujétion particulière⁴⁸. Tel n'est pas le cas du complément indemnitaire annuel (CIA), en méconnaissance des prescriptions du décret précité du 20 mai 2014 relatif au RIFSEEP. Les services du département ont indiqué que le CIA a été pour l'instant mis de côté en raison de son caractère « impraticable ». La délibération du 16 décembre 2016 mentionne d'ailleurs « le choix de la collectivité de reporter la mise en place du CIA ».

Cette carence, qui n'est pas compensée, à ce jour, par un autre système fiable de modulation de la rémunération au mérite, prive la collectivité d'un outil de management, puisque l'absence de part modulable dans le régime indemnitaire des agents ligériens ne permet pas, faute d'une différenciation suffisante des manières de servir lors des évaluations professionnelles, de valoriser les agents qui s'investissent le plus dans leur travail.

Ce régime indemnitaire est appelé à évoluer, du fait de l'exigence légale de déploiement du RIFSEEP dans son intégralité, en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques. Cette exigence est rappelée par la circulaire interministérielle relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale du 3 avril 2017, qui a encouragé sa mise en œuvre dans les collectivités territoriales en tant que dispositif destiné à simplifier, homogénéiser, voire unifier les régimes indemnitaires locaux.

Par ailleurs, s'agissant des deux composantes du RIFSEEP, par une décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction résultant de la loi du 20 avril 2016. Ces dispositions prévoient bien, en substance, l'existence concomitante d'une IFSE (liée aux fonctions) et d'un CIA (lié au rendement). En se fondant sur le principe de parité entre la fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique territoriale, le Conseil constitutionnel a confirmé le principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de mettre en place une part CIA, lorsque cette même part a été instituée pour les agents des corps homologues de la fonction publique de l'État. Aussi, contrairement aux termes de la délibération précitée du 16 décembre 2016 de l'assemblée départementale, selon laquelle le CIA constitue une part facultative du régime indemnitaire, la collectivité est dans l'obligation de mettre en œuvre un tel volet indemnitaire.

Le juge constitutionnel souligne, à ce titre, que cette exigence répond à un objectif d'intérêt général en ce qu'elle contribue à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des deux fonctions publiques en question, et est censée favoriser la mobilité inter-fonction publique. Dans un second temps, le juge précise toutefois que les collectivités territoriales ayant décidé 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 des corps de référence. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune des deux parts. Il revient, dès lors, à l'assemblée départementale, de statuer sur le CIA.

Restant à achever, un régime indemnitaire complet apparaît d'autant plus nécessaire qu'il devra s'articuler, au cours des prochains mois, avec le schéma directeur des ressources humaines mentionné plus haut. Celui-ci pourrait ainsi inclure, outre la refonte du régime

⁴⁸ Par exemples : adjoint chef de service, adjoint au DGA, responsable de cellule administrative...

indemnitaire devenu inadapté aux enjeux de la gestion départementale, les modalités de pilotage de la masse salariale, encore sommaire, ainsi qu'une réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui demeure insuffisante, et sur les modalités de l'aménagement du temps de travail qui ne sont pas exemptes de critiques.

La chambre recommande par conséquent au département de la Loire d'achever la mise en place du RIFSEEP par une délibération créant le CIA et précisant les niveaux de rémunération au mérite et les critères d'évaluation, en lien avec une démarche de gestion stratégique des ressources humaines.

4.6- La gestion administrative et statutaire

Le contrôle de la chambre a porté sur une centaine de dossiers individuels d'agents titulaires et non titulaires, travaillant au sein des services départementaux de la Loire, soit environ 4 % de l'effectif du personnel. L'échantillon prend en compte la catégorie hiérarchique, la rémunération, les fonctions exercées, le statut d'agent titulaire ou contractuel ainsi que la filière d'appartenance au sein de la fonction publique territoriale.

La chambre relève la tenue rigoureuse des dossiers par la direction des ressources humaines, organisés selon un schéma homogène, incluant les informations essentielles sur l'état civil de l'agent, sa position administrative la plus récente, y compris au plan indiciaire, les principaux éléments de rémunération (notamment la nouvelle bonification indiciaire), et tous éléments utiles sur le régime indemnitaire attribué. Elle note, en outre, que chaque recrutement d'agent temporaire ou de remplacement fait l'objet d'une fiche de liaison entre la DRH, la direction générale adjointe du pôle, notamment du pôle social, et la direction d'affectation ; cette fiche mentionne le besoin en personnel, sa justification ainsi que le fondement juridique du recrutement visé.

4.6.1- Le recours aux agents non titulaires

Le recours aux agents non titulaires, recrutés sur des emplois permanents, est limitativement prévu et encadré par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les articles 3-1, 3-2 et 3-3 de cette loi en fixent le régime juridique.

L'article 3-1 permet le remplacement temporaire, par des agents non titulaires, de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou momentanément indisponibles. L'article 3-2 autorise le recrutement d'agents contractuels pour pallier la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. L'article 3-3, dans sa version antérieure à la loi du 6 août 2019 applicable à la période contrôlée, ajoute « que des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels », notamment dans deux situations : « 1° lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi ».

Or il ressort de l'examen de plusieurs dossiers individuels d'agents non titulaires de droit public affectés sur emploi permanent, que la motivation du recours au recrutement d'un agent non titulaire apparaît incertaine, voire erronée. Plusieurs dossiers ne contiennent aucun élément probant sur la validité du processus de recherche de candidats titulaires : il en est ainsi de Mme B⁴⁹, entrée au sein des services le 8 janvier 2018 comme travailleur social non titulaire au sein du service social départemental polyvalent, pour pourvoir à un remplacement d'agent en congé maternité, puis en congé parental. À l'été 2019, cet agent -de formation initiale

⁴⁹ Matricule n° 64589.

conseillère en économie sociale et familiale (CESF)-, s'est vu proposer un contrat à durée déterminée de trois ans, du 5 juillet 2019 au 4 juillet 2022, sur le fondement du 2° de l'article 3-3 de la loi précitée du 26 janvier 1984. Cet alinéa permet en effet d'embaucher un agent non titulaire lorsqu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. Si la déclaration de vacance d'emploi prévue par les dispositions législatives en vigueur⁵⁰ a bien été préalablement effectuée auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire, la chambre n'a pu vérifier, par les pièces versées au dossier, qu'aucun fonctionnaire ne pouvait occuper ce poste, et ce alors qu'il est constant que de nombreux agents titulaires de la filière sociale possèdent les qualifications de CESF, pour occuper un tel emploi au sein des services sociaux du département. L'absence d'élément probant sur la validité du processus de recherche de candidats titulaires constitue à cet égard une carence de l'administration susceptible de recours contentieux par un candidat titulaire évincé, ou une organisation syndicale intéressée.

À l'identique, le recrutement d'un travailleur social « enfance »⁵¹, au grade d'assistant de service social en qualité d'agent non titulaire, n'est pas justifié par l'absence de candidats titulaires, intervenu de surcroît depuis l'année 2016 au moyen de plusieurs contrats successifs d'une durée de quelques mois, et au demeurant pris au visa de multiples fondements (accroissement temporaire d'activité⁵², remplacement d'un agent absent pour maladie⁵³, ou encore attente de recrutement d'un fonctionnaire⁵⁴). Par suite, la chambre invite l'ordonnateur à mieux justifier, et à davantage étayer, le recrutement des agents non titulaires⁵⁵.

De même, le recours aux agents non titulaires apparaît, dans certains cas, irrégulier. Il en est ainsi d'une collaboratrice⁵⁶, recrutée en 2017 par contrats successifs, pour exercer une mission de coordination de prévention sociale⁵⁷, d'abord sur le fondement du 1° de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (accroissement temporaire d'activités), puis sur celui de l'article 3-1 de cette même loi (remplacement d'agents temporairement absents pour maladie), et ce jusqu'au 31 décembre 2020. Le dernier contrat conclu entre le département et l'intéressée court sur la période du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020. Or, l'agent, encore employée en qualité de non titulaire, a été déclarée lauréate du concours externe d'assistant territorial socio-éducatif (ATSE), spécialité « conseil en économie sociale et familiale », par décision du président du CIG petite couronne du 8 janvier 2019, et inscrite sur la liste d'aptitude correspondante, valable jusqu'au 26 novembre 2020. Cette réussite lui permet en effet d'exercer les missions de prévention sociale médico-sociale relevant de la compétence départementale. Or il ne résulte pas des pièces versées au dossier que cet agent aurait été matériellement empêché d'être mis en stage probatoire au cours de l'année 2019, puis titularisée par la suite durant l'année 2020, ce qui pose question sur la situation administrative de l'agent en sa qualité d'agent non titulaire, qui perdure jusqu'à la fin de l'année 2020.

La chambre rappelle à cet égard que l'emploi public doit être prioritairement pourvu par les fonctionnaires (stagiaires et titulaires) en application combinée des articles 13 et 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et invite la collectivité à une plus grande vigilance quant au maintien de situations administratives injustifiées au plan légal et réglementaire.

⁵⁰ Article 41 de la loi du 26 janvier 1984.

⁵¹ Matricule n°61204.

⁵² 1° de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984.

⁵³ Article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984.

⁵⁴ Article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984.

⁵⁵ Multiplicité des fondements que l'on retrouve aussi, sans pour autant être irrégulière, pour étayer une stratégie d'attente de réussite à un concours de la fonction publique territoriale. Il en est ainsi pour une assistante de service social née le 8 octobre 1994, matricule n°57285, employée sur les mêmes fondements que précédemment, depuis le 16 août 2017 au « service mineurs non accompagnés » de la direction de la protection de l'enfance (pôle vie sociale), jusqu'à sa mise en stage au 1^{er} juillet 2019, à la suite de sa réussite au concours d'ATSE.

⁵⁶ Matricule n° 60965.

⁵⁷ Programme de prévention « Atouts » cofinancé par le département et l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes.

Quoique régulière au plan juridique, la situation de l'ancien directeur de la communication⁵⁸, agent non titulaire apparaît peu satisfaisante au plan de la gestion statutaire. En effet, cet agent, qui a démissionné le 1^{er} octobre 2019 pour exercer ses fonctions au sein d'un autre département, a été bénéficiaire d'abord d'un contrat d'une durée de trois ans sur le fondement de l'article 3-3° de la loi du 26 janvier 1984 pour les années 2009 à 2012, puis d'un deuxième contrat du même type pour la période 2012 à 2015. En application de la loi du 26 juillet 2005, l'intéressé a été regardé comme étant en CDI, à l'issue des six premières années d'exercice au sein de la collectivité départementale, de sorte qu'un CDI lui a été proposé à compter du 10 décembre 2015, sur les mêmes fonctions que précédemment.

Or ce même agent a été déclaré en 2013 lauréat de la sélection professionnelle prévue par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, permettant l'accès au grade d'attaché territorial titulaire. Toutefois, l'intéressé a refusé par courriel du 28 novembre 2013, sa « stagiarisation » dans le grade d'attaché sans motif apparent, de sorte qu'il a continué à être employé (et rémunéré) en qualité d'agent contractuel jusqu'à son départ de la collectivité en octobre 2019. Il résulte de l'instruction que le motif réel de son refus d'intégration dans la fonction publique territoriale repose sur un différentiel important de rémunération entre la situation de fonctionnaire stagiaire, puis titulaire⁵⁹ et celle contractuellement fixée dans son contrat d'agent cadre non titulaire, soit un écart d'environ 1 000 € bruts par mois.

La collectivité employeuse a certes pris acte de sa décision, mais lui a précisé d'ailleurs par courrier du 6 décembre 2013, que sa situation demeurerait « précaire », et ce alors qu'il avait franchi avec succès les différentes étapes du processus de « titularisation ». Le choix de l'agent a contraint la collectivité départementale à le maintenir cet agent, en sa qualité de non titulaire, alors qu'elle entendait privilégier l'emploi d'agents fonctionnaires pour pourvoir ces emplois.

En outre, la rémunération des agents non titulaires demeure parfois imprécise au plan contractuel. Une chargée de communication a été embauchée par le département de la Loire sur le fondement du 1° de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (accroissement temporaire d'activité), pour la période du 1^{er} octobre 2018 au 30 juin 2019. Si le contrat de l'intéressée fixe son traitement à l'indice 405, en référence à la grille indiciaire des attachés territoriaux, il ne fait toutefois état d'aucun élément de prime mensuelle ou annuelle, correspondant au régime indemnitaire de l'agent. La chambre rappelle que l'ensemble des éléments de rémunération doivent être mentionnés au contrat de l'agent non titulaire et invite à une plus grande vigilance sur ce plan.

Globalement, la chambre n'a pas détecté d'anomalie dans l'établissement des différentes composantes du traitement des agents départementaux. Elle souligne toutefois la récurrence de situations dans lesquelles les agents perçoivent des primes ou indemnités qui restent dénuées de toute base légale, ainsi qu'il a été exposé au point 5.5. Il en est ainsi pour M. H⁶⁰, cadre à la direction des routes départementales, qui a bénéficié jusqu'à la mise en place du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2017, « d'une prime d'implication personnelle » d'un montant de 255 € par arrêté individuel du 31 mai 2016. Cette prime, de nature purement locale, est dénuée de base légale.

⁵⁸ Matricule n° 56552.

⁵⁹ Appréciée en toute hypothèse au 6^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, compte tenu de l'ancienneté de l'agent.

⁶⁰ Matricule n° 55527.

4.6.2- Les marges de progrès

En application de la jurisprudence du Conseil d'État⁶¹, toute rétroactivité d'un acte administratif⁶², individuel ou réglementaire, demeure, sauf exceptions, illégale. Or la chambre a constaté une multiplicité de décisions prises par le pouvoir exécutif à titre rétroactif. Il en est ainsi pour Mme M., administrateur fonctionnel au service de la DRH, laquelle, après avoir exercé en qualité d'agent non titulaire, a été « stagiarisée » au grade d'adjoint administratif par arrêté du 21 janvier 2019, avec effet au 1^{er} janvier de la même année. Cet agent a, de plus, été titularisé par arrêté du 16 janvier 2020, avec effet au 1^{er} janvier 2020, sans que son dossier ne contienne un bilan professionnel ou une évaluation en fin de stage probatoire, alors que seule l'évaluation professionnelle au titre de l'année 2017 est présente au dossier de l'agent.

Cette « notice de titularisation » était pourtant présente dans d'autres dossiers. Il en est ainsi de M. B⁶³, adjoint technique territorial, agent d'exploitation des routes, titularisé le 1^{er} mars 2018. D'autres rétroactivités irrégulières ont été observées, comme pour Mme S⁶⁴, secrétaire médico-sociale en territoire d'action sociale, bénéficiaire de la NBI par arrêté du 23 janvier 2020, avec effet au 1^{er} janvier 2015⁶⁵.

La chambre invite sur ce plan l'ordonnateur à une plus grande vigilance sur la chronologie de ses actes créateurs de droit, en particulier dans le champ des ressources humaines, où le risque contentieux n'est pas négligeable.

⁶¹ CE, société du journal « l'Aurore », 25 juin 1948.

⁶² En l'espèce d'une délibération de collectivité territoriale.

⁶³ Matricule n° 61183.

⁶⁴ Matricule n° 55369.

⁶⁵ Voir aussi Mme Y, matricule n° 51340, exerçant des fonctions d'ATSE, bénéficiant d'une NBI de 20 points (mission en quartier prioritaire de la ville), par arrêté du 15 janvier 2020 avec effet au 1^{er} janvier de la même année.

5- ANNEXES

ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
Ass Fam	Assistants familiaux
ATSE	Assistant territorial socio-éducatif (catégorie B)
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCP	Code de la commande publique
CESF	Conseillère en économie sociale et familiale
CIA	Complément indemnitaire annuel
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
ETP	Emplois en équivalent temps plein
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LDG	Lignes directrices de gestion des ressources humaines
PMI	Protection maternelle et infantile
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SDRH	Schéma directeur des ressources humaines
SIRH	Système d'information ressources humaines
STD	Services territoriaux départementaux

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr