



Le président

Bordeaux, le 22/11/2018

à

Monsieur Alain ROUSSET
Président de la région Nouvelle-Aquitaine

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, greffier de la 1^{re} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Hôtel de région
14 rue François de Sourdis
33077 BORDEAUX Cedex

Contrôle n° 2017-0104

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la région
Nouvelle-Aquitaine

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-Aquitaine pour l'exercice 2016, ainsi que des trois régions auxquelles elle a succédé pour les exercices 2011 à 2015 accompagné des réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques et du département de la Gironde.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ORGANISMES :

Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes
Exercices 2011-2015

Région Nouvelle-Aquitaine
Depuis 2016

*VOLET II : La gouvernance institutionnelle
et la gestion des ressources humaines*

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 30 août 2018.

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

1. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

LES CONSEILS RÉGIONAUX, LEURS INSTANCES ET LEUR ORGANISATION

L'effectif légal du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine (183 élus) correspond au total des effectifs légaux des trois anciennes régions. La modification du code électoral dans la perspective de la fusion des régions a toutefois eu un impact sur la représentation territoriale. En effet, la loi ayant homogénéisé les nombres d'élus rapportés à la population entre les douze départements des anciennes régions, les élus régionaux originaires de l'ancienne région Limousin n'étaient en 2016 plus que 24 (soit 19 de moins qu'avant la fusion) et ceux originaires de l'ancienne région Poitou-Charentes 54 (soit 1 de moins), tandis que ceux originaires de l'ancienne région Aquitaine sont désormais 105 (soit 20 de plus).

La région Limousin n'a réuni le conseil régional que trois fois en 2015, alors que la périodicité légale est de quatre réunions. Les taux d'absentéisme des élus au conseil régional, calculés sur trois réunions en 2015, se sont élevés à 18% en Aquitaine, 12% en Poitou-Charentes et 7% en Limousin ; en Nouvelle-Aquitaine, sur huit réunions en 2016, il s'est élevé à 6%.

La commission permanente était, en Poitou-Charentes, constituée de l'ensemble des conseillers régionaux ; dans les deux autres régions elle était plus restreinte. La région Nouvelle-Aquitaine s'est conformée sur ce point aux nouvelles dispositions législatives, avec une commission permanente n'excédant pas 30% de l'effectif du conseil régional. Les taux d'absentéisme des membres de la commission permanente se sont élevés, en 2015, à 24% en Aquitaine, à 15% en Poitou-Charentes et à 11 % en Limousin et, en 2016, à 13 % en Nouvelle-Aquitaine.

Dans les trois anciennes régions, les commissions permanentes avaient reçu des délégations d'attributions plus ou moins étendues de la part des conseils régionaux. Leur examen et leur mise en œuvre appellent plusieurs constats :

- en Aquitaine, la commission permanente a délibéré sur des créations, modifications et suppressions d'emplois ainsi que sur les moyens attribués aux groupes d'élus alors qu'elle n'avait pas reçu de délégation du conseil régional sur ces points ;

- en Poitou-Charentes, le conseil régional a continué à délibérer sur des sujets dont il s'était pourtant dessaisi au profit de la commission permanente (indemnités et frais de déplacement des élus, cadres indemnitaires et avantages sociaux des agents).

- en Nouvelle-Aquitaine, le conseil régional a, par délibération du 1^{er} avril 2016, donné délégation à la commission permanente pour créer, modifier et supprimer des emplois. Mais une telle délégation et, par voie de conséquence, les décisions prises par la commission permanente sur son fondement, apparaissent très fragiles au regard de la jurisprudence du Conseil d'État. Celui-ci a en effet considéré dans le cas des départements, qui ont un cadre juridique de répartition des pouvoirs similaire, que la création d'emplois est une compétence de nature budgétaire qui ne peut être déléguée à la commission permanente. Toutefois, suite au contrôle de la chambre de la chambre régionale des comptes, cette situation a été régularisée par une délibération du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine en juin 2018.

Pour ce qui est des autres commissions instituées sur divers sujets thématiques, les régions Aquitaine et Nouvelle-Aquitaine se distinguent par l'institution de groupes inter-assemblées qui associent des élus du conseil régional et des membres du conseil économique, social et environnemental régional (CESER).

Les présidents des trois anciennes régions et de la nouvelle région ont bénéficié de délégations d'attributions de la part des conseils régionaux qui étaient conformes aux textes en vigueur. L'obligation légale faite au président de rendre compte au conseil régional de l'ensemble des actes pris dans le cadre de ces délégations n'était pas totalement respectée en Nouvelle-Aquitaine en 2017 mais il a été indiqué que tel sera le cas à l'avenir ; ce point n'a pas été vérifié pour les trois anciennes régions.

En Aquitaine et en Poitou-Charentes, les vice-présidents ont peu changé au cours de la période 2011-2015. En Limousin, plusieurs changements ont eu lieu. Dans cette même région, les délégations de fonctions données à cinq vice-présidents auraient gagné à être plus explicites pour les distinguer plus clairement les unes des autres.

Les trois anciennes régions avaient fait le choix de fixer aux maximums légaux les indemnités de fonctions des élus (qui différaient entre elles, selon leur strate démographique). La région Nouvelle-Aquitaine a également retenu les maximums légaux ; étant donné que la loi a maintenu l'effectif global des élus régionaux et que la nouvelle région est classée dans une strate démographique plus élevée que les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes, ce choix a eu pour effet une hausse de 0,79 millions d'euros (M€) soit de 15 % du montant total des indemnités versées entre 2014 (par les trois régions avant fusion) et 2016 (après la fusion).

Entre 2011 et 2015, les paiements de cotisations de sécurité sociale pour les élus ont été multipliés par quinze, suite à l'obligation légale instituée sur ce point à partir de 2013.

Ni les trois anciennes régions, ni la nouvelle région n'ont été amenées à appliquer la possibilité, prévue par la loi et par leurs règlements intérieurs, de moduler à la baisse les indemnités d'élus qui auraient eu des absences répétées et injustifiées aux réunions des organes délibérants dont ils sont membres.

Le contrôle du respect des règles fixées par les trois anciennes régions pour les frais de déplacement et de mission des élus a montré que la région Poitou-Charentes, en accordant des mandats spéciaux permanents aux vice-présidents, n'a pas respecté les règles dégagées par la jurisprudence administrative selon lesquelles un mandat spécial ne peut concerner qu'une mission ponctuelle et bien précise.

Les écarts constatés pour ces frais entre les trois anciennes régions peuvent s'expliquer en partie par des ressorts territoriaux plus ou moins étendus. La Nouvelle région a limité la hausse de ces frais à 2,5% en 2016 par rapport au total 2015, notamment par le recours à des réunions en visio-conférence ; cette hausse modérée après la fusion s'explique également en partie par le fait que les départements de l'ancienne région Limousin, qui sont parmi les plus éloignés du siège de la nouvelle région, ont désormais moins d'élus.

Il conviendrait que la mise à disposition de véhicules pour les élus régionaux, avec ou sans chauffeurs, fasse l'objet, à l'avenir, d'une délibération du conseil régional pour en fixer les conditions.

Les collaborateurs de groupes d'élus et les moyens pouvant être mis à disposition desdits groupes sont régis notamment par le code général des collectivités territoriales et par les articles 110-1, 136 et 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Les trois anciennes régions avaient délibéré pour créer des emplois de collaborateurs mais, dans les cas d'Aquitaine et de Limousin, certaines de ces délibérations étaient anciennes. Par souci de lisibilité, il aurait été préférable qu'à l'instar de ce qu'ont fait l'ancienne région Poitou-Charentes et la région Nouvelle-Aquitaine, les affectations de personnels aux groupes d'élus fassent l'objet de délibérations générales fixant l'ensemble de ces emplois à chaque renouvellement général de l'organe délibérant.

Le nombre global de collaborateurs de groupes d'élus est passé de 34 pour les trois anciennes régions en 2015 (17 en Aquitaine, 11 en Poitou-Charentes et 6 en Limousin) à 49 en 2016 en Nouvelle-Aquitaine. Les dépenses des groupes d'élus imputées au chapitre 944 ont représenté en 2015 un coût moyen par élu régional de 10 696 € en Aquitaine, de 7 483 € en Poitou-Charentes et de 6 706 € en Limousin. En 2016, en Nouvelle-Aquitaine, ils se sont élevés à 11 753 €.

Les dépenses relatives aux personnels affectés auprès des groupes d'élus sont plafonnées légalement à 30% du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional. Même si l'on retient l'interprétation juridique la plus favorable d'un plafonnement ne trouvant à s'appliquer qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus et pas à l'ensemble du chapitre 944, les dépassements constatés pour la région

Nouvelle-Aquitaine en 2016 vont de 0,46 M€ à 0,54 M€ selon que l'on prenne pour référence le total des indemnités des élus des trois anciennes régions versées en 2014 ou en 2015. Cette situation a été expliquée par la décision prise d'anticiper les effets attendus de l'augmentation des indemnités des élus du fait de la fusion des régions. Cependant, même en prenant en compte le montant maximal des indemnités pouvant légalement être versées en 2016 aux élus régionaux, l'enveloppe des dépenses relatives aux personnels affectés auprès des groupes d'élus ne pouvait légalement excéder 1,87 M€ ; or, en 2016, le conseil régional a ouvert des crédits d'un montant de 2,42 M€ au titre de ces frais de personnel, dont 2,07 M€ ont été réellement utilisés. La chambre régionale des comptes prend toutefois acte de la régularisation de cette situation suite à son contrôle, à partir de l'exercice 2018.

Pour la prévention des conflits d'intérêts et les règles de déontologie, les organes délibérants des anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin avaient adopté en 2015 des chartes de déontologie s'adressant aux élus et aux agents. Tel a aussi été le cas en 2017 pour la région Nouvelle-Aquitaine.

Les effectifs dédiés au fonctionnement des instances des conseils régionaux et les coûts salariaux qui en découlent ont peu varié au cours de la période 2011-2015. La fusion n'a pas eu d'impacts notables sur le volume global de ces emplois (20 agents).

Les locaux utilisés pour le fonctionnement de ces instances ont, avec la fusion, fait l'objet d'une extension sur le site de Bordeaux et, a contrario, été partiellement réduits sur le site de Limoges (réaffectation aux services administratifs et résiliation de baux). A ce stade, cet ajustement doublé d'un effort de rationalisation des locaux présente des incidences financières limitées.

LES CONSEILS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX REGIONAUX

Une assemblée consultative dont les missions sont définies par la loi

Les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) regroupent des représentants des entreprises, des syndicats de salariés, des organismes et associations, qui œuvrent notamment dans le domaine de la protection environnementale, ainsi que des personnalités qualifiées qui concourent au développement de la région. Ils ont pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales (article L34134-1 du CGCT). Les CESER sont obligatoirement consultés sur certains dossiers (documents budgétaires, schémas régionaux) et peuvent également être saisis par l'exécutif de la collectivité ou prendre l'initiative de réaliser des rapports et de donner leurs avis sur des questions entrant dans leurs champs de compétence. Toutefois, les CESER n'ayant qu'un rôle consultatif, les conseils régionaux ne sont pas tenus de suivre leurs propositions.

Une organisation et un mode de fonctionnement propre à chaque CESER

Le nombre de conseillers CESER est déterminé par décret. Le CESER de l'ex-région Aquitaine comptait 119 conseillers, celui du Limousin 69 et celui de Poitou-Charentes 78 membres. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que l'indemnité allouée aux conseillers CESER est, au plus, égale à 45 % de l'indemnité maximale de fonction pouvant être attribuée à un conseiller régional¹ majorée d'un coefficient de 1,9 pour les vice-présidents ayant reçu délégation et de 1,3 pour les membres du bureau. Le président du CESER perçoit, quant à lui, une indemnité au plus égale à 50 % de l'indemnité allouée au président du conseil régional.

¹ 50 % jusqu'au 31 décembre 2015 et 40 % durant la période transitoire du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 (article R.4134-24 du CGCT).

Si en Limousin les délégations accordées aux vice-présidents portaient sur des domaines déterminés, il n'en était pas de même en Poitou-Charentes et en Aquitaine alors qu'il est de jurisprudence constante que le contenu d'une délégation doit être suffisamment précis.

En Aquitaine, une délibération datant de 2004 avait arrêté des montants d'indemnités exprimés en euros, sans prévoir de possibilité d'évolution. En 2015, les indemnités versées aux conseillers dépassaient d'environ 5 % les montants votés onze ans auparavant. Elles demeuraient, toutefois, inférieures au plafond réglementaire et la progression constatée entre 2004 et 2015 est équivalente à celle du point d'indice de la fonction publique.

L'article R.4134-27 du CGCT instaure le principe d'une modulation des indemnités de membres du CESER en fonction de leur participation aux réunions. Des retenues sur indemnité ont bien été appliquées en Aquitaine et en Limousin mais il a fallu attendre le deuxième semestre 2015 pour que ce soit le cas en Poitou-Charentes.

Un décret du 30 décembre 2015 a instauré une période dite de transition de deux ans pendant laquelle les CESER des régions regroupées étaient composés de l'ensemble des membres des anciens CESER désignés fin 2013, soit 266 conseillers pour la région Nouvelle-Aquitaine. Ce nombre est ramené à 180 conseillers à compter de 2018, ce qui représente une diminution de 32 % de l'effectif. Le règlement intérieur du nouveau CESER, adopté le 23 juin 2017, prévoit, entre autres, une réduction du nombre de membres du bureau (55 de moins que durant la période de transition) et instaure une stricte parité hommes-femmes. Il reprend le principe des groupes inter-assemblées qui était déjà en vigueur en Aquitaine. Cette organisation réunit des membres du CESER et des élus régionaux afin d'émettre des avis consultatifs sur des dossiers devant être soumis à l'approbation de la commission permanente du conseil régional. Elle vise à rapprocher des instances qui, bien qu'appartenant à la même institution, ont parfois tendance à s'ignorer. Enfin, par délibération du 26 mars 2018, le conseil régional a décidé de maintenir l'indemnité des conseillers CESER au taux applicable pendant la période de transition (40 % de l'indemnité de fonction d'un conseiller régional pour un plafond réglementaire fixé à 45 %).

Des dépenses largement sous-évaluées dans les comptes administratifs

Fin 2015, les charges imputées aux CESER dans les comptes administratifs des trois anciennes régions s'élevaient à 3,89 M€ : 2,19 M€ pour l'Aquitaine, 597 k€ pour le Limousin et 1,1 M€ pour Poitou-Charentes. Ces montants étaient cependant sous-évalués dans la mesure où ils n'intégraient pas la rémunération du personnel mis à disposition (dix-neuf personnes en Aquitaine en 2015, sept en Limousin et neuf en Poitou-Charentes). En comptabilisant ces dépenses supplémentaires, le coût des trois anciens CESER s'établit à 5,75 M€ : 3,17 M€ en Aquitaine, 914 k€ en Limousin et 1,67 M€ en Poitou-Charentes. En 2016, les dépenses de fonctionnement du CESER Nouvelle-Aquitaine s'élevait à 6,35 M€, en augmentation de 15 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'explique principalement par le régime indemnitaire qui, bien qu'étant minoré au cours de la période transitoire, est proportionnel au régime indemnitaire des élus régionaux qui est lui-même déterminé en fonction de la population des nouvelles régions. Cette charge devrait toutefois diminuer à compter de 2018 en raison de la réduction du nombre de conseillers CESER. En réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional s'est engagé à intégrer, à compter de 2019, le coût des personnels mis à disposition dans le chapitre budgétaire consacré au CESER.

Une production dont l'impact est difficile à évaluer

Une analyse comparative de la production des CESER est difficile à réaliser car elle se heurte à des méthodes de comptabilisation différentes selon les régions. Au-delà du simple recensement des travaux, la question de la portée des avis est certainement la plus pertinente. Lorsque la saisine émane du président du conseil régional, on peut penser qu'elle répond à un besoin déterminé par l'exécutif. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un avis émis dans le cadre d'une procédure obligatoire ou d'une auto-saisine du CESER, le travail est plus délicat. Les

orientations et préconisations s'inscrivent souvent dans le long terme et les retours se font généralement dans le cadre des séances plénières du conseil régional, à travers les interventions des élus, sans que le CESER soit nécessairement cité. Le CESER Poitou-Charentes avait mis en place un suivi dans le cadre de ses réunions de bureau afin de faire état des suites ayant pu être données aux remarques et préconisations qu'il avait formulées. Cette initiative a été reprise par le CESER Nouvelle-Aquitaine et la chambre ne peut qu'encourager ce dernier à développer des outils d'évaluation. En effet, la mesure des retombées des travaux des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux est nécessaire, voire indispensable, afin d'assurer la légitimité de ces institutions qui font souvent l'objet d'un débat au regard de leur coût de fonctionnement.

LES REPRESENTATIONS DES REGIONS A PARIS OU AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE

Les régions Aquitaine et Limousin disposaient de représentations à Paris (Maison du Limousin et Maison Aquitaine). Ces deux biens ont été conservés et constituent, à ce jour, les deux sites de représentations de la nouvelle collectivité dans la capitale. L'une de ces deux implantations (ancienne Maison du Limousin) se situe dans un immeuble détenu en propriété que la région prévoit de céder, l'autre occasionne des dépenses de location d'environ 450 000 € par an. Les antennes dont disposait l'ancienne région Limousin à Tulle et Guéret ont été maintenues. L'ancienne « Aire du Poitou-Charentes » a également été conservée et se nomme désormais « Espace régional Nouvelle-Aquitaine ».

Par ailleurs, les trois anciennes collectivités disposaient chacune d'un site de représentation à Bruxelles (partagée avec deux autres régions s'agissant du conseil régional du Limousin). La fusion a permis une rationalisation de ces espaces à travers le choix d'une implantation unique. Cette démarche de regroupement a généré une économie annuelle de plus de 100 000 €.

2. L'ORGANISATION, LES EFFECTIFS ET LA GESTION DU PERSONNEL

LA COMPARAISON DES PERIMETRES ET MODES DE GESTION

La comparaison des périmètres et modes de gestion des trois anciennes collectivités a mis en évidence comme principale similitude une internalisation forte des fonctions transversales (RH, finances, commande publique, etc.).

S'agissant des politiques sectorielles, les éléments transmis par l'ordonnateur ont montré que les compétences et périmètres d'actions étaient relativement équivalents mais que des différences notables existaient s'agissant des modes de gestion. Elles se traduisaient, globalement, par une internalisation dans la mise en œuvre des politiques sectorielles plus marquée en Poitou-Charentes que dans les deux autres régions, en particulier s'agissant des politiques de formation professionnelle et d'apprentissage. Parmi les principales spécificités régionales énoncées par l'ordonnateur figurent la grande territorialisation de la politique culturelle menée par l'ancienne région Poitou-Charentes (existence de près d'une centaine d'animateurs culturels), l'intégration au sein de ce conseil régional du Comité régional du tourisme en 2013, la politique de soutien direct à l'emploi associatif mise en place par l'ex région Limousin et, s'agissant de l'Aquitaine, l'importance particulière accordée à l'action économique et au numérique.

Calqué sur aucune des trois anciennes collectivités, l'organigramme de la région Nouvelle-Aquitaine rend compte d'une organisation qui se rapproche le plus de celle de l'ancienne région Aquitaine. Il repose sur une structuration en huit pôles de tailles assez hétérogènes. Quasiment tous ces pôles sont dotés d'un secrétariat général. Leur articulation avec le pôle ressources et avec les deux secrétariats généraux de sites (Limoges et Poitiers), qui sont tous deux directement rattachés au DGS, est perçue par la chambre comme peu claire et sans doute peu pérenne. A la fois complexe et éclatée, reposant sur un nombre élevé de postes d'encadrement,

en particulier de haut niveau, cette structuration paraît avoir cherché à concilier l'objectif d'efficacité avec les contraintes liées à la fusion des organisations antérieures. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que cette première organisation, mise en place dans le contexte spécifique de la fusion, est en amélioration constante et qu'une deuxième étape sera enclenchée d'ici à la fin du mandat.

L'étude menée par la chambre de la composition et de l'évolution des effectifs des trois anciennes régions s'est heurtée à des difficultés importantes, découlant du défaut de fiabilité d'ensemble des documents officiels renseignés par ces trois collectivités (états du personnel des comptes administratifs, rapports sur l'état de la collectivité). En dépit d'efforts notables lors du contrôle, l'incapacité qui a été celle de l'ordonnateur à rectifier l'ensemble de ces erreurs et combler les lacunes découlant de ces données accrédite le constat global d'une gestion insuffisamment rigoureuse et précise des effectifs, en premier lieu au sein de l'ancienne région Poitou-Charentes. Cette carence dans le suivi des effectifs a impacté la qualité de l'information délivrée en la matière aux élus et administrés. La chambre relève que ces difficultés et lacunes dans le suivi des effectifs se poursuivent au sein de la nouvelle région et qu'il n'est pas attendu de fiabilisation des tableaux d'effectifs avant fin 2018. A cette date, des progrès significatifs sont attendus dans le cadre de l'harmonisation des outils de gestion des ressources humaines des trois sites.

Il ressort des données rectifiées par l'ordonnateur que les effectifs permanents ont peu varié au cours de la période examinée dans les trois anciennes régions. En recul de 0,3 % en Limousin, ils s'établissent en fin de période à 1 516 agents (dont 1 467 titulaires, soit +0,7 %). En Aquitaine, ils progressent de 2,2 % atteignant 3 647 agents en 2015 (dont 3 507 fonctionnaires, soit + 2,6 %). Enfin, en Poitou-Charentes, la hausse est, d'après les rapports sur l'état de la collectivité (REC), de 3,7 %, soit un effectif de 2 687 agents à la veille de la fusion (dont 2 553 titulaires, soit +5,9 % par rapport à 2011). L'ordonnateur en conclut, en réponse aux observations provisoires, que « l'insuffisance de fiabilité dans le suivi des effectifs ne révèle pas une absence de maîtrise de leur évolution ».

La région Aquitaine se distingue par un recours plus élevé aux agents contractuels, en particulier pour combler des besoins temporaires dans les lycées. A la différence des deux autres collectivités, où les recrutements de contractuels ont essentiellement été opérés sur la base de l'article 3-3 (emplois permanents occupés de manière permanente), la région Aquitaine a principalement recruté ses non-titulaires sur le fondement des articles 3-1 (remplacement temporaire de fonctionnaires ou contractuels momentanément indisponibles) et 3-2 (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) de loi du 26 janvier 1984.

La structure des effectifs fait ressortir de grandes similitudes entre collectivités comme la forte majorité de fonctionnaires (environ 90 %) et, parmi eux, la prédominance d'agents de catégorie C. Près des trois quarts des effectifs relèvent de la filière technique et sont affectés dans les lycées, les autres agents sont en poste au siège et appartiennent à la filière administrative. La part de personnel féminin dépasse les 50 % mais cette proportion fluctue ; elle est inversement corrélée au niveau de responsabilité exercé.

Les données disponibles rendent compte d'un taux d'emploi pourvu plus faible en Aquitaine que dans les deux autres régions (90 % contre 94 %), ce qui dénote une qualité de calibrage des effectifs et une précision au niveau des autorisations budgétaires perfectibles. A contrario, l'ancienne collectivité d'Aquitaine présente un taux d'administration (nombre d'agents pour 1 000 habitants) nettement plus faible que ceux du Limousin et de Poitou-Charentes, entités administrant, il est vrai, des territoires moins urbains et davantage concernées par des problématiques d'aménagement du territoire. Au sein des trois anciennes régions, les flux de personnel ont été significatifs sur la période. En la matière, Poitou-Charentes se caractérise par un taux de rotation des effectifs plus important mais, à l'inverse, un taux moins élevé de départs à la retraite.

La progression de la masse salariale a été dynamique et relativement uniforme entre les trois régions, comprise entre + 10,4 % en Aquitaine et + 15,8 % en Poitou-Charentes (hors budget annexes mais dépenses de personnel relatives au CRT incluses), soit un rythme annuel de hausse situé entre + 2,5 % et + 3,8 %. Les

charges de personnel ont représenté entre 18,5 % (Limousin) et 22,5 % (Poitou-Charentes) des charges courantes de gestion. Dans le détail, les variations qui ont le plus retenu l'attention de la chambre sont la progression importante du régime indemnitaire des non-titulaires en Aquitaine (+ 20,4 %) et en Poitou-Charentes (+ 58,2 %) et, s'agissant du Limousin, la dynamique forte du régime indemnitaire des fonctionnaires (+ 23,4 %). Selon l'ordonnateur, ces évolutions seraient liées à une nouvelle politique de rémunération introduite en 2012 au profit des agents contractuels picto-charentais marquée par un renforcement de la part indemnitaire et un recul de la part indiciaire. Concernant le Limousin, la progression résulterait d'un rappel de prime versé exceptionnellement, en raison de la fusion, fin 2015 au lieu de début 2016. L'ancien ordonnateur de la région Poitou-Charentes souligne quant à lui le fait que l'internalisation de certaines fonctions par cette collectivité a eu pour conséquence d'élever les dépenses de personnel et le taux d'administration, comparativement à d'autres régions ayant privilégié la voie de l'externalisation.

Sur la base des estimations produites par l'ordonnateur pour deux de ces trois anciennes régions, le GVT (glissement vieillesse technicité) pourrait avoir contribué sur la période à environ la moitié de la croissance de la masse salariale. Il ressort aussi que les charges de personnel par habitant sont contrastées, comprises entre 45 € par habitant (Aquitaine) et 80 € par habitant (Limousin). La situation agrégée de la nouvelle collectivité montre qu'elle se situe un peu au-dessus de la moyenne des régions, tant en matière de dépenses de personnel par habitant que de ratio entre les charges de personnel et les charges de gestion. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur de la région fusionnée fait part de sa volonté d'assurer un meilleur suivi du GVT.

S'agissant de l'emploi de travailleurs handicapés, le bilan est positif. La région Limousin s'est maintenue sur l'ensemble de la période au-dessus de l'obligation légale (6 % des effectifs). Positionnées en-deçà de ce seuil en début de période, les deux autres régions ont sensiblement amélioré leur situation. Il en a résulté qu'en fin de période aucune des trois régions n'a eu à s'acquitter de la contribution auprès du FIPHFP et que la proportion de travailleurs handicapés au sein de la région Nouvelle-Aquitaine dépasse les 8 %.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre observe que les procédures de recrutement étaient peu formalisées dans les trois anciennes collectivités. Une trajectoire commune en faveur d'une plus grande mobilité interne et d'un renforcement de l'accompagnement au changement a été relevée par la chambre. Plus largement, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) mise en œuvre dans les trois collectivités est apparue comme essentiellement axée sur le recensement des emplois et compétences, à travers notamment la formalisation de guides ou référentiels des métiers et compétences. La chambre constate que cette GPEEC a donné lieu à des réalisations partielles, en raison d'une gestion demeurant peu imbriquée avec celle du personnel (absence de plan prévisionnel et pluriannuel de recrutement) et embryonnaire dans son utilisation prospective, privant ainsi ces trois collectivités d'un véritable outil de pilotage pour ajuster leurs effectifs et les compétences aux besoins futurs et, par là même, disposer d'un levier budgétaire de rationalisation des dépenses de fonctionnement. Un travail de renforcement de la GPEEC, notamment dans sa dimension prospective, mériterait d'être poursuivi au sein de la nouvelle collectivité, dans le cadre d'une impulsion forte émanant de la direction générale. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur ne conteste pas l'exploitation limitée de la GPEEC à des fins prospectives au sein des anciennes collectivités. S'agissant de la région fusionnée, il indique que la fusion imposait de séquencer les sujets et de précéder la mise en place d'une politique en ce domaine d'une phase d'observation et de structuration des organisations. Il ajoute que dans le cadre de la démarche désormais engagée chaque direction sera invitée à réaliser en 2018 un diagnostic qui portera notamment sur les missions et activités exercées.

A la lecture des documents stratégiques qui cadrent les grands objectifs de cette politique (notes et plans triennaux), la politique de formation des agents est apparue également peu imbriquée avec la GPEEC. Que ce soit en nombre de journées de formation par agents ou en proportion de la masse salariale consacrée, les moyens dédiés à la politique de formation sont apparus relativement proches entre les trois anciennes collectivités, la région en concentrant le plus en fin de période étant celle du Limousin. Pour dispenser leurs

formations, les trois collectivités ont majoritairement eu recours au C.N.F.P.T, essentiellement dans le cadre de leur cotisation obligatoire au « 1% formation ».

La gestion des carrières a mis en évidence des politiques d'avancements de grade hétérogènes. En Aquitaine, le nombre de promus est demeuré relativement constant et les ratios d'avancement ont été le plus souvent inférieurs à 50 %. Les régions Poitou-Charentes et Limousin ont toutes deux fortement accru le nombre des avancements de grade prononcés au cours de la période, dont le niveau était, il est vrai, modeste en 2011. La politique menée à ce stade par la nouvelle entité traduit une progression sensible des avancements de grade, une tendance qui intervient dans le cadre de la fusion et impacte nécessairement et positivement le GVT. En réponse, l'ordonnateur précise que les ratios votés ces deux dernières années ont été motivés notamment par des considérations d'évolution de carrière et de reconnaissance de l'investissement des agents dans le cadre de la fusion. Il ajoute que les ratios fixés par l'assemblée délibérante ne sont pas considérés par l'exécutif comme des plafonds devant être systématiquement atteints. S'agissant des avancements d'échelon, la pratique commune a été d'accorder la quasi-totalité de ces avancements à la durée minimum, ce qui ne correspond pas à l'esprit des textes. La chambre rappelle à la nouvelle collectivité que le dispositif légal désormais applicable en la matière se traduit par la suppression des avancements d'échelon à la durée minimale et maximale.

Les premiers impacts de la fusion en matière de localisation et d'affectation des agents apparaissent limités, hormis au niveau de l'encadrement supérieur où les mobilités ont été les plus nombreuses. La nouvelle entité a hérité des spécificités régionales suivantes : en Poitou-Charentes, une proportion plus importante d'agents œuvrant sur les politiques culturelles, environnementales et de formation professionnelle ; en Limousin, un effort particulier en direction de la politique d'aménagement du territoire ; en Aquitaine, une part plus élevée d'agents intervenant sur les politiques de transports, d'action économique et de suivi des fonds européens. Dans ces trois régions, c'est de loin la politique d'enseignement qui mobilisait le plus grand nombre d'agents, les trois quarts des agents étant affectés dans les lycées. La fusion a peu impacté la répartition des effectifs, l'ensemble des politiques transversales et sectorielles sont mises en œuvre par des agents implantés dans les trois anciennes capitales régionales sans grandes variations numériques. En d'autres termes, la continuité dans l'affectation et la localisation des effectifs a été privilégiée au sein de la nouvelle organisation, le seul effet notable de concentration au sein de la capitale régionale (Bordeaux) s'observant au niveau des cadres supérieurs (emplois fonctionnels et postes de directeurs).

L'analyse des frais de déplacements 2015 et 2016 a conduit la chambre à observer que la fusion n'a pas, du moins à ce stade, impacté le coût global de ces dépenses. La répartition de ces frais entre les sites a, en revanche, nettement évolué dans le sens d'un effet de concentration en direction du site bordelais. Le recours au véhicule personnel est apparu moins fréquent en 2016 pour opérer des déplacements, à la différence des trajets effectués en véhicules de service et en train. L'ordonnateur a précisé que l'étendue géographique de la nouvelle région oblige à poursuivre l'extension du recours à la visioconférence pour une bonne maîtrise de ces dépenses. Ces premières impressions gagneront à être confortées dans le cadre d'une analyse menée à moyen terme.

Enfin, il est apparu que les contentieux en matière de ressources humaines ont présenté des enjeux financiers limités et n'ont été numériquement importants qu'en Poitou-Charentes, en raison notamment de recours collectifs relatifs à la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

3. LE TEMPS DE TRAVAIL ET LES ABSENCES

Les dispositifs de temps de travail définis par les trois anciennes régions ont perduré après la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2016. Ils étaient applicables jusqu'au 1^{er} septembre 2018, date d'entrée en vigueur d'un nouveau règlement du temps de travail concernant l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine (tous sites confondus).

Des durées annuelles de travail inférieures à la durée légale

Dans les trois anciennes régions, le temps de travail était inférieur à la durée légale (1 607 heures ou 1 593 heures si l'on prend en compte les deux jours de fractionnement). Il s'établissait à 1 558 heures en Aquitaine et Limousin, 1 579 heures en Poitou-Charentes pour les services du siège et 1 536 heures pour le personnel en poste dans les établissements d'enseignement.

Les régions Aquitaine et Limousin accordaient à leurs agents 32 jours de congés (cinq de plus que les congés légaux en tenant compte des deux jours de fractionnement) et Poitou-Charentes 29 jours. Ces dispositifs de temps de travail inférieurs à la durée légale généraient un sureffectif théorique pouvant être évalué à 106 équivalents temps plein en Aquitaine (sur la base d'un temps de travail annuel de 1 607 heures), 45 en Limousin et 90 en Poitou-Charentes (tous services confondus), soit, au total, 241 ETP pour les trois collectivités réunies. Si l'on convertit ce sureffectif théorique en surcoût financier (au coût moyen d'un agent), cela représente 10,1 M€ (4,5 M€ pour l'Aquitaine, 1,8 M€ pour le Limousin et 3,8 M€ pour Poitou-Charentes).

Ce constat est toutefois à nuancer dans la mesure où les agents réalisent de nombreuses heures supplémentaires qui sont écartées lorsqu'elles dépassent le régime horaire choisi mais qui sont conservées dans l'historique du temps de travail. Selon le chiffrage communiqué par la région, ce volume représentait plus de 173 000 heures en 2016, soit le temps de travail de 108 ETP, auxquelles s'ajoutaient les heures écartées au-delà de 10 heures en cas de déplacements professionnels, notamment entre les trois sites. Cela ne signifie pas que tous ces dépassements horaires ne sont pas indemnisés dans la mesure où, en 2016, 1 118 agents ont bénéficié d'une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires pour des montants mensuels compris entre 216 € et 1 124 €. Néanmoins, compte tenu du volume des heures écartées, cette situation soulève la question de l'organisation du travail et des services.

Les cycles de travail selon les collectivités et les sites

Les cycles de travail variaient selon les sites. A Bordeaux, plus de 98 % des agents travaillaient 38 h 10 par semaine, ce qui génère 18 jours de RTT, et moins de 2 % étaient sur un régime de 35 h 10. La journée de solidarité se trouvait donc lissée sur l'année à raison de dix minutes supplémentaires hebdomadaires, ce qui n'est pas irrégulier mais s'écarte quelque peu de l'esprit du texte. A Limoges, les personnels faisaient 39 heures et bénéficient, de ce fait, de 20 jours de RTT. A Poitiers, 85 % des effectifs travaillaient 37 h 45 (14,5 jours de RTT) et 15 % 35 heures.

L'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 dispose que les absences au titre des congés pour raisons de santé réduisent le nombre de jours de RTT que l'agent peut acquérir. Les trois régions (Aquitaine jusqu'en 2012) décomptaient des demi-périodes d'absence alors que la circulaire d'application du 18 janvier 2012 ne le prévoit pas. Par ailleurs, contrairement aux dispositions réglementaires, en Poitou-Charentes, seuls les jours d'absence consécutifs généraient une réduction des droits RTT.

En 2015, 23 709 jours étaient stockés sur les comptes épargne temps des trois régions. Leur valorisation financière (au tarif réglementaire en vigueur) représentait 2,36 M€ : 1 M€ pour l'Aquitaine, 451 k€ pour le Limousin et 901 k€ pour Poitou-Charentes. Or, le principe comptable de prudence impose que la collectivité procède à l'inscription de provisions pour risques et charges liés à la mise en œuvre du CET, même si le nouveau règlement du temps de travail ne prévoit une possibilité de monétisation qu'au-delà des vingt premiers

jours épargnés et dans la limite de 60 jours. Selon la réponse apportée par le président du conseil régional dans le cadre de la procédure contradictoire, l'évaluation du montant à provisionner sera intégrée au budget primitif 2019.

Les autorisations spéciales d'absence

Le régime des autorisations spéciales d'absence étant défini par chaque région, des disparités importantes existaient selon les sites. La notion d'évènements familiaux est plus ou moins étendue et le nombre de jours accordés très différent pour un même motif (par exemple un jour en Limousin pour le mariage d'un enfant et cinq jours en Aquitaine et en Poitou-Charentes). Selon les données communiquées par la nouvelle région, 1 400 jours ont été accordées en Aquitaine et en Poitou-Charentes en 2015 au titre des autorisations spéciales d'absence et 819 jours en Limousin. Ce recensement n'est, toutefois, pas exhaustif car il ne concerne que le siège et non les établissements d'enseignement. Il conviendrait donc que la région ait une vision précise des autorisations accordées et les centralise au niveau de la direction des ressources humaines.

Les heures supplémentaires des chauffeurs d'Aquitaine et de Poitou-Charentes

En moyenne, durant la période 2011-2015, 17 829 heures supplémentaires ont été rémunérées chaque année en Aquitaine, 10 137 heures en Poitou-Charentes et seulement 887 heures en Limousin. Ainsi, en 2015, le montant des IHTS (indemnités horaires pour travaux supplémentaires) atteignait 312 k€ en Aquitaine, 138 k€ en Poitou-Charentes et 18 k€ en Limousin. Au regard des effectifs en activité au 31 décembre 2015 (mesurés en ETPT) le volume des heures supplémentaires rémunérées était nettement plus important en Aquitaine que dans les deux autres régions (67 % des IHTS versées pour 46 % des effectifs en poste). Ces écarts se sont encore accentués en 2016 (21 613 heures pour le site de Bordeaux, 6 176 heures pour celui de Poitiers et 646 heures pour l'antenne de Limoges).

Le volume d'heures supplémentaires est particulièrement important pour les chauffeurs d'Aquitaine. En 2015, sept d'entre eux ont cumulé plus de 5 000 heures rémunérées, ce qui représente entre 526 et 926 heures annuelles par agent. Le montant des indemnités qui en découle génère des compléments de salaire allant de 12,5 k€ à 22,6 k€ selon les cas, ce qui représente entre 28 % et 43 % de la rémunération brute annuelle. Les heures supplémentaires rémunérées au taux applicable les dimanches et jours fériés (1 297 heures) ou la nuit (1 738 heures) sont particulièrement nombreuses. La chambre a demandé la communication des états mensuels détaillés par agent mais la collectivité n'a pu transmettre qu'un nombre limité de mois, ce qui n'a pas permis d'effectuer le contrôle exhaustif de ces documents. Néanmoins, deux cas de chauffeurs ayant déclaré des heures supplémentaires alors qu'ils étaient en congés ont été relevés.

En Poitou-Charentes, les chauffeurs bénéficiaient, quant à eux, d'un « forfait » de 25 heures supplémentaires par mois. Ce régime forfaitisé a également été appliqué à quatre agents exerçant d'autres fonctions. Le plafond des 25 heures a probablement été déterminé en raison des dispositions du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 qui conditionne le dépassement du contingent mensuel de 25 heures à des situations exceptionnelles, après consultation du comité technique. Cette pratique de forfaitisation est contraire à la définition réglementaire des heures supplémentaires qui doivent être effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

A titre de comparaison, les volumes d'IHTS versés aux chauffeurs en Limousin étaient beaucoup plus faibles que ceux relevés en Aquitaine et Poitou-Charentes. Ainsi, en 2015, cinq chauffeurs basés à Limoges ont cumulé 205 heures supplémentaires soit, en moyenne, 41 heures par an et par agent. En Poitou-Charentes, ce ratio était de 280 heures et en Aquitaine de 715 heures.

Lors de l'entretien de fin d'instruction et dans sa réponse aux observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine a fait part de sa volonté de mettre en œuvre un plan d'action visant à réduire le nombre d'heures supplémentaires des chauffeurs.

Le nouveau règlement sur le temps de travail qui entrera en vigueur courant 2018

Le projet définitif de règlement du temps de travail, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} septembre 2018 pour l'ensemble du personnel, soit deux ans et huit mois après la fusion des régions, a été présenté aux élus le 18 décembre 2017. En adoptant la durée réglementaire des 25 jours de congés annuels auxquels peuvent s'ajouter éventuellement un ou deux jours de fractionnement, ce règlement prévoit la mise en application de la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par an. Les agents ont la possibilité d'opter entre trois régimes horaires hebdomadaires : 35 h 10 mn, 38 h 10 mn et 39 h 10 mn, la journée de solidarité étant fractionnée en deux minutes quotidiennes, à l'instar de la pratique de l'ancienne région Aquitaine. La première option ne génère pas de jour RTT, la deuxième 18 jours et la troisième 23 jours. Pour les personnels des lycées, le cycle de travail est l'année scolaire. Leur temps de travail hebdomadaire est compris entre 39 et 42 heures ou 43 heures pour les agents d'accueil (1 723 heures par an en cas de logement par nécessité absolue de service et 1 903 heures lorsque les agents sont affectés sur des postes doubles). Le nombre de jours de RTT générés est variable et individualisé. Il est calculé annuellement en fonction du volume d'heures travaillées. Le nombre de jours travaillés hors présence des élèves est limité au maximum à 25 jours par an et doit être réparti de manière équilibrée entre toutes les périodes de vacances.

Par ailleurs, dans le cadre du nouveau règlement, le régime des autorisations spéciales d'absence est revu à la baisse par rapport à celui qui était appliqué jusqu'alors en Aquitaine et en Poitou-Charentes.

L'absentéisme

Les données relatives à l'absentéisme mériteraient d'être fiabilisées et harmonisées car des écarts significatifs existent selon les sources utilisées.

Globalement, l'absentéisme pour raison de santé est élevé mais variable selon les régions. En 2015, 247 360 jours d'absence tous motifs confondus ont été comptabilisés pour les trois collectivités dont 127 242 jours pour la seule maladie ordinaire : 71 418 jours en Aquitaine, 20 256 jours en Limousin et 35 568 jours en Poitou-Charentes. Si l'on raisonne en nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire par ETPT, le ratio est plus élevé en Aquitaine que dans les deux autres régions (20,5 jours, contre 13,7 jours en Limousin, 13,3 jours en Poitou-Charentes).

Les taux d'absentéisme pour maladie ordinaire (calculés à partir des jours ouvrés et des ETPT) étaient compris entre 7,75 % en Aquitaine et environ 5,3 % dans les deux autres régions. En 2016, en Nouvelle-Aquitaine, le taux moyen est de 6,96 %. Le taux d'absentéisme pour raison de santé des titulaires est toujours supérieur à celui des non titulaires (d'environ quatre points et jusqu'à plus de six points pour la région Poitou-Charentes). Toutefois, la différence de statut n'explique pas à elle seule ces écarts. La nature des postes occupés et l'âge des agents sont également à prendre en compte. D'ailleurs, en ce qui concerne la maladie ordinaire, les taux sont quasi équivalents, quel que soit le statut du personnel. Le rapport sur l'absentéisme 2015 produit par l'ex-région Aquitaine pointe également d'importantes disparités selon le lieu d'affectation des agents. Ainsi, le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire est deux fois plus élevé pour les personnels des lycées que pour les agents du siège. Les taux d'absentéisme varient aussi fortement d'un établissement à l'autre. La même disparité entre le siège et les EPLE est également constatée en ce qui concerne les accidents du travail. Ces derniers représentaient 11 % de l'absentéisme pour raisons de santé dans les lycées aquitains et seulement 5 % (avec les accidents de trajet) pour le siège de l'ancienne région. La nature et la pénibilité des tâches dévolues aux agents expliquent, en partie, ces différences.

Le rapport entre le nombre annuel de jours d'arrêts pour raison de santé et les jours ouvrés correspond au nombre d'ETP théoriques absents au cours d'une année. En 2015, l'équivalent de 520 ETP se sont absentés pour raison de santé en Aquitaine, 285 en Poitou-Charentes et 172 en Limousin. En se limitant aux seuls arrêts pour maladie ordinaire, l'effectif manquant s'établit à 282 ETP en Aquitaine, 141 ETP en Poitou-Charentes et 80 ETP en Limousin. En région Nouvelle-Aquitaine, le temps de travail de 961 ETP n'a pas été assuré en 2016 du fait de l'absentéisme pour raison de santé, dont 524 en en lien avec la seule maladie ordinaire. Des actions de prévention ont été mises en place mais, au regard de l'enjeu que cela représente, la chambre ne peut qu'encourager la collectivité à poursuivre les efforts engagés afin de réduire l'absentéisme lié à la maladie ordinaire et aux accidents du travail. L'atteinte de cet objectif nécessitera, au préalable, une analyse fine de la situation pour chacun des sites et établissements concernés.

4. LES CADRES INDEMNITAIRES, LES AVANTAGES EN NATURE ET L'ACTION SOCIALE

LES CADRES INDEMNITAIRES

Le montant total des indemnités versées aux agents titulaires et non titulaires par les trois anciennes régions s'élevait en 2015 à 43,94 M€ (dont 39,73 M€ pour les titulaires et 4,21 M€ pour les non titulaires). En 2016, il s'est élevé à 45,71 M€, soit une hausse de 4%.

Des écarts notables ont été constatés entre les trois anciennes régions. Ainsi, en 2015 :

- *pour les agents titulaires, le montant annuel moyen des indemnités versées par agent - équivalent temps plein travaillé s'élevait à 4 982 € en Aquitaine, à 6 461 € en Poitou-Charentes et à 4 491 € en Limousin. Pour ces agents titulaires, le ratio rapportant les indemnités versées aux rémunérations principales s'élevait à 24% en Aquitaine, à 34% en Poitou-Charentes et à 21% en Limousin ;*
- *pour les agents non-titulaires, le ratio rapportant les indemnités versées aux rémunérations principales s'élevait à 24% en Aquitaine, à 15% en Poitou-Charentes et à 19% en Limousin.*

Le contrôle de régularité mené pour les régimes liés aux grades et fonctions relevant de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (pour lesquelles le principe de parité avec les agents de l'Etat doit s'appliquer) a montré que :

- *le dispositif retenu par l'ancienne région Aquitaine (d'un coût global 2015 de 11,62 M€) était regroupé de manière très claire et lisible en une seule délibération prise en 2009 puis remplacée en 2015. Il comportait toutefois deux fragilités juridiques : d'une part, le conseil régional avait fixé de manière précise les montants individuels, sans laisser au président un pouvoir de modulation pour apprécier les manières individuelles de servir des agents, ce qui n'est pas conforme aux textes réglementaires de référence ; d'autre part, l'organe délibérant n'avait pas fixé le régime applicable aux agents détachés sur des emplois fonctionnels de direction, ce qui a suscité des difficultés juridiques pour les versements individuels ;*
- *le dispositif retenu par l'ancienne région Poitou-Charentes (d'un coût global 2015 de 12,55 M€) était éclaté entre plusieurs délibérations, ce qui ne facilitait pas sa lisibilité. Par ailleurs, il comportait deux indemnités, constituées à partir de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, qui comportaient des intitulés et des modalités d'attributions qui n'avaient pas été délibérées par le conseil régional. Des analyses plus précises ont aussi mis en évidence, de 2012 à 2015, de nombreux dépassements individuels des montants maximaux réglementaires pour l'IAT (près de 1 600 agents des lycées concernés en 2015, pour un dépassement global évalué pour cette année à 1,04 M€) ; ces dépassements se sont poursuivis en 2016 mais il y a été mis un terme en 2017 ;*
- *le dispositif retenu par l'ancienne région Limousin (d'un coût global 2015 de 6,90 M€) reposait pour l'essentiel sur deux délibérations datant de 2003 et de 2004, ce qui le rendait assez lisible. Il comportait toutefois une fragilité juridique concernant les indemnités horaires pour travaux supplémentaires de la filière technique.*

Le contrôle de régularité mené pour les avantages présentés comme étant collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (qui peuvent déroger au principe de parité à condition d'avoir été institués avant l'entrée en vigueur de ladite loi) n'a été effectué que pour deux des anciennes régions. En effet, la région Limousin n'avait pas maintenu de tels avantages. Cette vérification a montré que :

- *pour l'ancienne région Aquitaine, ces avantages, intitulés « prime régionale », reposaient sur une délibération ancienne datant de septembre 1982. Toutefois, cette prime avait été revalorisée par la suite (notamment entre 1984 et 1992) et étendue à d'autres cadres d'emplois que ceux initialement prévus, ce qui était irrégulier puisque ces évolutions ne constituaient pas elles-mêmes des avantages acquis avant janvier 1984. Il en résulte que, sur un total de 7,61 M€ de « primes régionales » versées en 2015, un montant de 4,44 M€ ne respectait pas les critères de l'article 111 susmentionné ;*
- *pour l'ancienne région Poitou-Charentes, ces avantages reposaient sur un ensemble complexe de délibérations (dont la plus ancienne datait d'octobre 1983), qui avaient été reprises par une délibération du 20 décembre 2002. Ils incluaient deux composantes : un « complément de rémunération » et une « prime SGAR ». Toutefois, cette dernière ayant été instituée après janvier 1984, elle ne pouvait donc légalement être maintenue en tant qu'avantage collectivement acquis. Par ailleurs, les « compléments de rémunération » avaient été étendus après 1984 à des cadres d'emplois non prévus initialement et avaient évolué un peu plus vite que ce qui était initialement prévu. Il en résulte que, sur un total de 5,03 M€ d'avantages versés en 2015 au titre de ces avantages présentés comme acquis, un montant de 2,40 M€ ne respectait pas les critères de l'article 111 susmentionné. De plus, la délibération du 20 décembre 2002 semblait prévoir la fin de ces versements mais sous des conditions peu claires et finalement non appliquées.*

A l'issue de ces analyses détaillées, les écarts notables susmentionnés entre les trois anciennes régions ont pu être expliqués de la manière suivante :

- *pour les agents titulaires, l'écart constaté entre l'Aquitaine et le Poitou-Charentes s'explique principalement par l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), pour laquelle la seconde région avait retenu des montants individuels moyens près de 2,5 fois supérieurs, tandis que la première privilégiait l'indemnisation de fonctions spécifiques, notamment d'encadrement ; quant à l'écart entre le Poitou-Charentes et le Limousin, il s'explique principalement par le versement des avantages présentés comme collectivement acquis dans la première région mais pas dans la seconde ;*
- *pour les agents non-titulaires, l'écart constaté entre l'Aquitaine et les deux autres régions s'explique principalement par le versement à ces agents des avantages présentés comme collectivement acquis, ce qui n'a quasiment pas été le cas en Poitou-Charentes et pas du tout en Limousin.*

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré en décembre 2017 pour mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), tout en garantissant aux agents le maintien des montants individuels qu'ils percevaient auparavant, en application de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et de l'article L.5111-7 du code général des collectivités territoriales.

A terme, ce nouveau cadre indemnitaire aura un coût annuel supplémentaire par rapport à l'exercice 2017 estimé entre 14,2 et 17 M€.

Dans l'hypothèse la plus élevée, ce coût annuel supplémentaire représentera donc plus du double de celui qui aurait résulté d'un strict alignement :

- *d'une part, des indemnités de tous les agents titulaires de la nouvelle région sur les montants moyens constatés en 2015 dans l'ancienne région Poitou-Charentes (un tel alignement aurait eu un coût annuel supplémentaire pouvant être estimé entre 6,8 et 7,4 M€, après suppression en 2017 des dépassements d'IAT irrégulièrement versés) ;*

- *d'autre part, des indemnités de tous les agents non-titulaires de la nouvelle région sur les montants moyens constatés en 2015 dans l'ancienne région Aquitaine (un tel alignement aurait eu un coût annuel supplémentaire d'environ 0,8 M€).*

La nouvelle région Aquitaine a donc fait le choix, au-delà d'un strict alignement, de consentir un effort financier supplémentaire pour le cadre indemnitaire de ses agents.

LES AVANTAGES EN NATURE

Les avantages en nature susceptibles d'être consentis aux agents sont régis par l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 ainsi que, depuis l'intervention de la loi du 11 octobre 2013, par l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales. Leur attribution est conditionnée à un accord préalable de l'organe délibérant, qui doit en préciser la nature et les emplois pouvant en bénéficier.

Le contrôle effectué sur ce point a montré qu'en Aquitaine et en Nouvelle-Aquitaine, des véhicules de fonction ont été attribués à plusieurs agents sans délibération préalable du conseil régional. Par ailleurs, du fait de leurs fonctions, trois de ces agents n'étaient pas éligibles à un tel avantage au regard de la loi du 28 novembre 1990.

L'assujettissement des avantages en nature aux cotisations sociales devra faire l'objet d'une attention particulière, ainsi que d'une analyse spécifique préalable pour ce qui concerne le cas particulier de la mise à disposition d'outils informatiques ou de téléphonie mobile.

L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES AGENTS

Les dispositions retenues par les trois anciennes régions en matière d'action sociale en faveur de leurs agents étaient conformes à la définition de l'action sociale donnée par l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 2003.

Par ailleurs, les modalités d'intervention n'ont pas révélé d'irrégularités notables. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la mise à disposition de locaux aux associations des personnels fasse l'objet de conventions.

En 2015, pour les trois anciennes régions, le coût total de l'action sociale s'est élevé à 7,05 M€, dont 3,74 M€ pour l'ancienne région Aquitaine (soit une moyenne de 1 009 € par agent titulaire et non titulaire – équivalent temps plein), 1,32 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes (soit une moyenne de 493 € par agent) et à 1,99 M€ pour l'ancienne région Limousin (soit une moyenne de 1 306 € par agent).

En 2016, le coût de l'action sociale s'est élevé à 7,30 M€ pour l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine, avec toutefois un maintien des disparités par sites : 1 052 € par agent sur le site Aquitaine, 547 € par agent sur le site Poitou-Charentes et 1 272 € par agent sur le site Limousin.

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré en décembre 2017 en vue d'une harmonisation de l'action sociale, en application de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et de l'article L.5111-7 du code général des collectivités territoriales.

5. L'EXAMEN DE QUELQUES SITUATIONS PARTICULIERES

LES EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTION

Rappel du cadre juridique régissant les emplois fonctionnels

Emplois permanents de direction, les emplois fonctionnels peuvent être créés dans des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux répondant à certains seuils démographiques. Ils sont régis par les articles 47 (recrutement direct par contrat) et 53 (recrutement de fonctionnaires titulaires de catégorie A par procédure de détachement) de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction

publique territoriale et par les décrets n°87-1101 et n°87-1102 du 30 décembre 1987 modifiés. La nomination sur un emploi fonctionnel implique, en amont, la création de cet emploi par l'organe délibérant et l'inscription des crédits correspondants au budget de la collectivité.

La rémunération des emplois fonctionnels comprend généralement le traitement indiciaire, la NBI et le régime indemnitaire. S'agissant de ce dernier, s'il découle de l'article 88 de la loi de janvier 1984 déjà cité que l'organe délibérant peut fixer assez librement les contours du régime indemnitaire, tant pour les éléments qui le constituent (dans leur nature et leur montant) que pour les conditions de son attribution (les modulations), il doit cependant respecter deux principes : le principe de légalité et le principe de parité. Le principe de légalité conditionne l'octroi d'une indemnité à l'existence d'un texte l'instituant expressément. Le respect du principe de parité se traduit par le fait que le régime indemnitaire décidé par un organe délibérant d'une collectivité doit respecter le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat servant dans des corps comparables. Sous réserve d'une délibération l'autorisant, les fonctionnaires détachés dans un emploi fonctionnel peuvent bénéficier de la conservation du régime indemnitaire de leur grade d'origine (article 13-1 du décret 87-1101).

Dans le cadre de ce contrôle, la chambre a procédé à l'examen complet de la situation individuelle des agents ayant occupé un emploi fonctionnel dans les trois anciennes régions au cours de l'année 2015. Ces travaux n'ont pas mis en évidence d'irrégularités en matière de respect du nombre d'emplois fonctionnels créés par ces entités. En revanche, de nombreuses irrégularités ont été relevées s'agissant du respect des règles juridiques applicables en matière indemnitaire et plusieurs dépassements de plafonds indemnitaires ont été observés.

Les emplois fonctionnels de l'ancienne région Limousin

Pour l'ancienne région Limousin, les primes versées en 2015 aux agents occupant des emplois fonctionnels ont été, en amont, régulièrement instituées par l'assemblée délibérante. Elles ont aussi bien fait l'objet d'arrêtés individuels de la part du pouvoir exécutif portant ouverture du bénéfice de ces primes aux intéressés et en mentionnant les montants accordés.

La seule anomalie relevée par la juridiction pour cette ancienne région est liée à l'attribution à deux agents contractuels de la prime de fonction et de rendement (PFR), malgré le fait que la délibération du 31 mars 2014 instaurant cette prime n'en avait prévu le bénéfice qu'aux seuls agents fonctionnaires appartenant au corps des administrateurs territoriaux et occupant un emploi permanent. Cette situation a conduit, en 2015, à des dépassements de 721,09 € pour l'un de ces deux agents et 12 189,99 € pour l'autre.

Les emplois fonctionnels de l'ancienne région Poitou-Charentes

S'agissant de la région Poitou-Charentes, l'instruction n'a pas permis de recueillir l'ensemble des délibérations ayant conduit à la création des emplois fonctionnels, sans que cela n'implique qu'il y ait eu dépassement du nombre d'emplois autorisés par l'assemblée délibérante. Pour occuper ces emplois, la collectivité a fortement eu recours en début de période à des contractuels avant de s'appuyer majoritairement sur des agents titulaires.

En matière de régularité, il apparaît tout d'abord qu'une indemnité, dénommée prime de fonction (ou prime mensuelle selon les documents) a été attribuée en 2015 à un agent contractuel employé comme DGA pour un montant supérieur au plafond fixé par la collectivité dans une délibération, à savoir le régime indemnitaire maximal appliqué au grade le plus élevé de la fonction publique territoriale en poste dans la région. Cette situation a conduit, en 2015, à un dépassement de 12 185,65 €. Par ailleurs, il ressort que les montants attribués, en 2015, à deux agents au titre de la prime de rendement, le directeur des finances et le directeur général des services, ont excédé, respectivement, à hauteur de 7 556,41 € et de 19 158,18 €, les plafonds réglementaires de cette indemnité, tels qu'ils ont été institués par le décret n°45-1753 du 6 août 1945 et le décret n°50-196 du 6 février 1950. Enfin, la contradiction a permis de souligner le fait qu'un ancien agent de la collectivité a perçu, suite à son départ en cabinet ministériel, une « avance » de salaire de la part de la région. Cette pratique, que

la chambre n'a pas été en mesure de contredire avec la région, constituerait alors une prise en charge indue, certes remboursée intégralement, d'une rémunération par la région pour le compte d'un ministère.

Les emplois fonctionnels de l'ancienne région Aquitaine

L'examen de la situation des emplois fonctionnels de la région Aquitaine est celle qui a mis en évidence le plus grand nombre d'anomalies. En 2011, cette ancienne région a fortement accru le nombre de ses emplois fonctionnels, les portant à 11, majoritairement recrutés de manière directe, par la voie contractuelle. En fin de période, leur nombre s'est réduit, atteignant 8 agents à la veille de la fusion, uniquement des agents titulaires à une exception près.

L'examen des situations individuelles a montré qu'un agent contractuel, employé comme directeur général adjoint, a été rémunéré sur la base d'un indice excédant la grille des DGS des régions de plus de 2 millions d'habitants. Ce surplus de traitement n'a pas été compensé par un régime indemnitaire inférieur au plafond réglementaire, ce qui est contraire au principe de parité.

Par ailleurs, la juridiction relève un probable dépassement du plafond global de l'indemnité de fonction et de résultat. Surtout, elle observe que quatre agents en emplois fonctionnels ont bénéficié des dispositions de l'article 13.1 du décret 87-1101, malgré le fait que l'assemblée délibérante n'ait pas délibéré pour en autoriser la possibilité. Pour ces quatre agents, des arrêtés individuels d'attribution de primes ont été pris par l'exécutif, mais ils ne précisent pas les montants de primes accordés. L'une de ces décisions est entachée d'une incompétence juridique de son signataire, en l'occurrence le directeur général des services qui n'avait pas délégué de son président pour signer ce type de document.

Le niveau de rémunération beaucoup plus élevé des emplois fonctionnels aquitains, comparativement aux deux autres régions, a également retenu l'attention de la juridiction. Après analyse, la chambre observe que le niveau d'indemnités perçu par deux DGA détachés de la fonction publique d'Etat, sans être irrégulier en soi, au regard des maximums réglementaires pouvant être attribués dans leur corps d'origine, n'en demeure pas moins élevé et improbable pour eux à obtenir au sein de leurs ministères respectifs. Surtout, elle constate que la rémunération attribuée au DGS, que ce soit au titre de la période où il a été recruté par la voie contractuelle (en tant que fonctionnaire hors cadres), de novembre 2011 à mars 2015 inclus, ou en tant que fonctionnaire détaché, à compter d'avril 2015 et jusqu'en avril 2016, a très largement excédé le plafond réglementaire pouvant lui être accordé. Certes, comme le précise l'ordonnateur, l'intéressé aurait pu bénéficier de la mise à disposition gracieuse par la collectivité d'un logement de fonction par nécessité absolue de service, mais cet avantage en nature, quand bien même l'assemblée délibérante lui en aurait ouvert le bénéfice, n'aurait qu'en partie compensé le surplus irrégulier de rémunération perçu par l'intéressé et dont le niveau sur la période a oscillé entre 2 649,60 € et 3 639,60 € bruts par mois. En mai 2016, le niveau de cette rémunération a été abaissé et, en cours du contrôle, l'intéressé a signalé l'irrégularité de sa situation et reversé une somme équivalant à deux années de dépassement de rémunération (57 768,24 €).

Les emplois fonctionnels de la nouvelle région

L'équipe dirigeante de la nouvelle région comporte peu d'anciens cadres ayant occupé des emplois fonctionnels au sein des régions Limousin et Poitou-Charentes. La plupart d'entre eux ont quitté leurs fonctions peu de temps avant ou après la fusion. Parmi ceux qui sont restés dans la nouvelle entité, la plupart occupent des postes moins stratégiques qu'auparavant. Ceci tend à montrer que la fusion s'est opérée dans le cadre d'une relation

asymétrique entre les trois régions et que sa conduite a surtout été le fait de l'équipe dirigeante de l'ancienne région Aquitaine.

LES COLLABORATEURS DE CABINET

Ni les trois anciennes régions ni la nouvelle région n'ont dépassé, de 2011 à 2016 inclus, le nombre maximal réglementaire de collaborateurs de cabinet fixé pour leurs strates démographiques par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Les emplois de collaborateurs de cabinet doivent être créés par le conseil régional en application des dispositions combinées des articles 110, 136 et 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Par ailleurs, en application de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, l'acte de recrutement de chaque agent doit comporter la mention de la référence de la délibération ayant créé l'emploi. Les contrôles effectués sur ces points ont montré que :

- dans aucune des trois anciennes régions, les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet en poste de 2011 à 2015 ne mentionnaient les délibérations de création de l'emploi. La situation était identique en 2016 en Nouvelle-Aquitaine.
- dans l'ancienne région Aquitaine, les délibérations transmises en cours d'instruction ne couvraient que neuf des onze emplois occupés en 2015. Il n'a en particulier été produit aucune délibération ayant créé l'emploi de directeur de cabinet adjoint, qui était pourtant pourvu. Par ailleurs, du fait de l'ancienneté des délibérations produites (datant la plupart de 1998), il a été observé dix cas de collaborateurs ayant perçu de 2011 à 2015 des rémunérations supérieures à celles prévues par lesdites délibérations ; de plus, plusieurs collaborateurs semblent avoir occupé simultanément le même emploi ;
- dans l'ancienne région Poitou-Charentes, aucune délibération de création d'emplois n'a été transmise en cours d'instruction, ce qui n'a donc pas permis de vérifier si les recrutements opérés étaient conformes dans leur principe et dans leurs modalités financières à la volonté du conseil régional, qui dispose seul du pouvoir de créer les emplois ;
- dans l'ancienne région Limousin, il n'a été produit qu'une délibération très ancienne créant un poste. Toutes les autres délibérations transmises ne créaient pas des emplois mais se contentaient d'arrêter les tableaux des effectifs. L'examen des dossiers des collaborateurs de cabinet au regard de la dernière de ces délibérations, en date du 24 mars 2011, a mis en évidence quatre cas où des avenants à des contrats ont fait dépasser les maxima des traitements indiciaires mentionnés par ladite délibération ;
- dans la région Nouvelle-Aquitaine, une délibération a été prise le 1^{er} février 2016 pour créer seize emplois de collaborateurs de cabinet à compter du 10 février 2016. Toutefois, les contrats ou arrêtés de recrutement de quatorze collaborateurs de cabinet avaient été signés dès le 4 janvier 2016 et ont pris effet à cette date.

La rémunération des collaborateurs de cabinet peut comprendre deux composantes : un traitement indiciaire et des primes. Ces deux composantes sont plafonnées par l'article 7 du décret du 16 décembre 1987 à 90% de la situation de référence qui est soit l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire, soit le grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité.

Les contrôles effectués sur ce point ont montré que :

- dans l'ancienne région Aquitaine, six collaborateurs ont perçu au cours de la période un traitement indiciaire supérieur au plafond réglementaire, mais le total de leurs traitements et de leurs indemnités n'excédait pas la rémunération globale maximale ; par ailleurs, un collaborateur a perçu en de septembre 2014 à juin 2015 un traitement légèrement supérieur (de 235 € par mois) à ce qui était prévu par son contrat ;
- dans l'ancienne région Poitou-Charentes, deux collaborateurs ont perçu un régime indemnitaire supérieur au plafond réglementaire mais, pour ces deux agents, le total de leurs traitements et de leurs indemnités

n'excédait pas la rémunération globale maximale réglementaire. En revanche, dans un cas il y a eu dépassement du plafond pour le traitement indiciaire et dans deux cas à la fois pour le traitement et pour les indemnités. Dans ces trois cas il y a eu dépassement de la rémunération globale maximale. Ce dépassement a été modéré pour l'un d'entre eux, resté en fonction jusqu'en décembre 2015 (environ 187 € par mois). Mais il a été beaucoup plus important pour les deux autres agents (respectivement 2 979 € et 2 233 € par mois ; cette situation a perduré pendant quatre ans dans le premier cas ; dans le second cas, elle n'a duré que trois mois dans l'attente du départ en retraite de l'agent concerné). Ces deux situations ont été expliquées par l'application de la dérogation prévue par l'article 8 du décret du 16 décembre 2007, qui permet de maintenir à un fonctionnaire détaché sur un emploi de collaborateur de cabinet sa rémunération antérieure ; mais dans le premier des deux cas, la justification du montant réel de cette rémunération antérieure n'a pas été apportée.

- dans l'ancienne région Limousin et dans la région Nouvelle-Aquitaine, il n'a été constaté aucun dépassement.

LES AGENTS CONTRACTUELS DE CATEGORIE A

Le contrôle a porté sur un échantillon de 57 dossiers d'agents contractuels de catégorie A (hors emplois fonctionnels et de cabinet), certains employés depuis longtemps au sein de la collectivité et d'autres recrutés plus récemment.

Les délibérations de création de poste

La loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dispose que les emplois sont créés par l'organe délibérant et que les délibérations de création de poste doivent comporter un certain nombre de mentions (par exemple le grade et, si besoin, la possibilité d'avoir recours à des agents contractuels). En Limousin et en Aquitaine, les délibérations de création de poste étaient suffisamment précises mais pas en Poitou-Charentes, en particulier pour des délibérations anciennes qui se contentaient de créer des postes de catégorie A sans plus de précision. Toutefois, la situation a évolué au fil du temps car les délibérations plus récentes (votées au cours de la période examinée) mentionnent désormais le cadre d'emploi concerné. Les contrats ne visant pas systématiquement les délibérations de création de poste, il est parfois difficile de faire le rapprochement entre le poste et la délibération qui l'a créé, surtout lorsque cette dernière est très imprécise.

Les déclarations de vacance d'emploi

Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, la collectivité doit en informer le centre de gestion qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. La loi ne prévoit pas de délai minimum entre la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement de l'autorité territoriale mais le juge administratif considère qu'un délai raisonnable doit être respecté. Au vu des décisions de justice, ce délai doit, semble-t-il, être supérieur à un mois. Or, à plusieurs reprises il s'est écoulé moins de 30 jours entre la publication de la déclaration de vacance d'emploi et le recrutement du candidat. Dans les trois régions concernées, des directeurs ont été informés de leur recrutement avant même que la déclaration de vacance d'emploi ne soit transmise au centre de gestion. Ainsi, en Aquitaine, la date de prise de fonction d'une contractuelle a été décidée le 7 avril 2014 alors que la déclaration de vacance du poste n'a été publiée que le 16 avril 2014. Le président de la région Limousin a informé l'employeur d'un candidat retenu le 10 septembre 2015 alors que la déclaration de vacance d'emploi était datée du 15 septembre 2015. En Poitou-Charentes, un jury de recrutement a arrêté son choix le 27 octobre 2011 alors que la déclaration de vacance n'a été saisie que le 4 novembre 2011. Enfin, en Nouvelle-Aquitaine, un chargé de mission a été informé de son recrutement par un courrier du 28 juillet 2016 alors que la déclaration de vacance d'emploi a été transmise au centre de gestion le 21 juillet 2016, à peine sept jours plus tôt, pour une date de prise de poste fixée au 1^{er} septembre.

En réponse à ces observations, la région a indiqué qu'elle avait organisé une formation pour sensibiliser ses agents sur ce point et qu'elle avait mis en place une procédure interne obligeant, désormais, à mentionner la date de la déclaration de la vacance d'emploi avant la validation des contrats.

Des contrats et des avenants à effet rétroactif

Dans les trois régions, plusieurs contrats ou avenants avaient été signés après leur date de prise d'effet. C'est le cas pour cinq documents en Aquitaine, deux en Limousin et trois en Poitou-Charentes. Quatre avenants et un contrat conclus par la région Nouvelle-Aquitaine sont également concernés en 2016 et 2017. Parfois, des décalages particulièrement longs ont été relevés (210 jours pour un avenant et 174 jours pour un CDI en Aquitaine, entre 52 et 76 jours pour trois avenants concernant la nouvelle région).

Des contrats signés après les élections régionales en Poitou-Charentes

L'article 10 de la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 précisait que dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions, le président de chaque conseil régional gérait les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015. Or, en Poitou-Charentes, 14 contrats de travail ont été renouvelés par anticipation entre le 7 et le 29 décembre 2015, postérieurement au premier ou deuxième tour du scrutin. Par ailleurs, leurs dates de prise d'effet étaient très éloignées de leurs dates de signature (entre 66 et 329 jours de décalage selon les cas). Tous ont fait l'objet d'un retrait administratif en 2016, à l'exception de trois contrats à durée indéterminée. L'ancien président du conseil régional Poitou-Charentes justifie ces reconductions anticipées par la volonté de ne pas pénaliser les agents contractuels dans le cas où la politique de recrutement mise en œuvre par sa collectivité n'aurait pas été reconduite par la nouvelle région.

LES AGENTS MIS A DISPOSITION ET LES CUMULS D'EMPLOIS OU D'ACTIVITES

En Aquitaine et Limousin, toutes les conventions de mises à disposition d'agents faisaient l'objet d'un remboursement de la part des organismes d'accueil. En revanche, en Poitou-Charentes, ce n'était pas le cas pour trois conventions. L'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 précise que la mise à disposition donne lieu à remboursement mais qu'il peut être dérogé à cette règle dans des cas limitativement énumérés (établissement administratif dont la collectivité est membre ou qui lui est rattaché, groupement d'intérêt public, état étranger ou organisation internationale par exemple). Or, les deux organismes concernés (une agence placée sous la tutelle de plusieurs ministères et une association) n'entraient pas dans le cadre des dérogations prévues par la loi. Arrivée à son terme en 2016, la convention liant la région à l'association n'a pas été renouvelée. En ce qui concerne l'établissement public, les conditions des mises à dispositions des deux agents de la région ont été revues en 2018 et font désormais l'objet d'un remboursement par la structure d'accueil.

Chaque région a informé son personnel sur les dérogations au principe de l'interdiction de cumul d'activités. Une liste d'agents associant une activité accessoire à leur activité principale a été produite mais ce document s'avère ne pas être exhaustif faute de suivi informatique. A l'avenir, il conviendrait donc que la collectivité ait une vision précise de l'ensemble de ses agents en situation de cumul d'activités. A cet effet, la région mentionne qu'une nouvelle procédure de recensement devrait être prochainement formalisée.

LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

RECOMMANDATIONS :

1. Préciser les délégations accordées aux vice-présidents du CESER, condition nécessaire à l'attribution d'un régime indemnitaire majoré pour les vice-présidents. (mise en œuvre en cours)
2. Intégrer le coût des personnels mis à disposition dans le chapitre du compte administratif consacré au CESER. (mise en œuvre en cours)
3. Recenser l'intégralité des autorisations spéciales d'absence accordées, y compris pour le personnel des établissements scolaires. (mise en œuvre en cours)
4. Se doter en 2018 d'un SIRH unifié et performant permettant de remédier aux imprécisions constatées en matière de suivi des effectifs. (mise en œuvre en cours)
5. Développer une GPEEC s'appuyant sur une connaissance affinée de l'état des lieux en matière d'effectifs et un plan prévisionnel de recrutement. (non mise en œuvre)
6. Présenter une offre de formation interne davantage orientée vers les métiers et mieux imbriquée avec les objectifs définis dans le cadre de la GPEEC. (mise en œuvre en cours)
7. Respecter un délai raisonnable (plus d'un mois) entre la date de publicité de la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement de l'autorité territoriale. (mise en œuvre en cours)
8. Veiller à ce que la date des actes de recrutement (signature des contrats de travail, avenants, arrêtés etc.) soit antérieure à leur date de prise d'effet. (non mise en œuvre)
9. Instaurer un suivi exhaustif des situations de cumuls d'emplois ou d'activités. (mise en œuvre en cours)

RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES :

10. Rapporter la délégation d'attribution donnée le 1^{er} février 2016 par le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine à sa commission permanente pour procéder aux créations, modifications et suppressions d'emplois, afin de se conformer sur ce point à la jurisprudence du Conseil d'Etat n°133422 du 3 avril 1998. (mise en œuvre)

11. Veiller au respect des dispositions de l'avant dernier alinéa de l'article L.4221-5 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que le président informe le conseil régional des actes pris dans le cadre des délégations d'attributions que ce dernier lui a consenties. (mise en œuvre en cours)
12. Procéder au provisionnement des charges afférentes aux jours épargnés sur les comptes épargne temps (CET), conformément aux dispositions de l'instruction comptable M71 (compte 158). (non mise en œuvre)
13. Veiller au respect des dispositions du quatrième alinéa de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales qui limite les crédits nécessaires aux dépenses relatives aux personnes affectées au groupes d'élus à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional. (mise en œuvre)
14. Veiller, conformément aux dispositions de la rubrique 2 de l'annexe I au code général des collectivités territoriales, à ce que les actes d'engagement de tous les agents mentionnent, entre autres la référence à la délibération ayant créé l'emploi (ou à la délibération ayant autorisé l'engagement pour les agents des services publics industriels et commerciaux, les contrats aidés ou les vacataires). (mise en œuvre en cours)
15. Veiller à faire délibérer l'organe délibérant compétent (le conseil régional ou la commission permanente si elle a délégation de pouvoir en la matière), en application de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991, sur le régime indemnitaire des agents en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités ou établissements publics et qui sont détachés sur des emplois fonctionnels de direction sur le fondement du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987. (non mise en œuvre)
16. Veiller à faire délibérer l'organe délibérant compétent (le conseil régional ou la commission permanente si elle a délégation de pouvoir en la matière), sur les attributions de véhicules de fonction à divers agents en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 et, le cas échéant, sur tous autres avantages en nature qui leur seraient accordés en application de l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales. (mise en œuvre)
17. Veiller à prendre en compte tous les avantages en nature devant l'être pour le calcul des cotisations sociales, en application des articles L.242-1 du code de la sécurité sociale. (mise en œuvre en cours)
18. Veiller au respect des modalités de recrutement prévues par les textes lors de l'embauche d'agents contractuels afin de garantir le principe d'égalité d'accès aux emplois publics (notamment les articles 34 et 41 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). (mise en œuvre en cours)

SOMMAIRE

LA SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	1
LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES	20
SOMMAIRE	22
LA PROCEDURE	26
LES OBSERVATIONS PROVISOIRES	27
1 L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE	28
1.1 Les Conseils régionaux, leurs instances et leur organisation	28
1.1.1 Les conseils régionaux	28
1.1.2 Les commissions permanentes	30
1.1.3 Les autres commissions	35
1.1.4 Les président(e)s.....	35
1.1.5 Les vice-président(e)s	36
1.1.6 Les indemnités, charges sociales et frais de formation des élus	37
1.1.7 Les frais de déplacement et de mission des élus	40
1.1.8 Les véhicules et logements pouvant être mis à disposition des élus	45
1.1.9 Les groupes d'élus, leurs collaborateurs et leurs moyens	46
1.1.10 La prévention des conflits d'intérêts et les règles de déontologie	58
1.1.11 L'évolution des personnels et locaux dédiés au fonctionnement des conseils régionaux	59
1.2 Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)	62
1.2.1 Le rôle des conseils économiques, sociaux et environnementaux	62
1.2.2 La composition des CESER	62
1.2.3 L'organisation interne des CESER	64
1.2.4 Le régime indemnitaire des membres du CESER	68
1.2.5 La modulation des indemnités des membres du CESER en fonction de leur présence aux réunions.....	71
1.2.6 Le remboursement des frais de mission et déplacement des membres des CESER	72
1.2.7 Le coût des CESER dans les comptes administratifs des régions	73
1.2.8 Les personnels mis à disposition des CESER.....	75
1.2.9 Le coût de fonctionnement des CESER	76
1.2.10 La production des CESER.....	77
1.3 Les représentations des régions	80
1.3.1 Les représentations en France des trois anciennes régions.....	80
1.3.2 Les représentations des trois anciennes régions auprès de l'Union européenne	81
2 ORGANISATION, EFFECTIFS ET GESTION DU PERSONNEL	82
2.1 Comparaison du périmètre et des modes de gestion des trois anciennes régions et de la nouvelle collectivité	82
2.1.1 Les fonctions transversales	82

2.1.2	Les politiques sectorielles.....	82
2.2	Présentation et analyse de l'organigramme de la région Nouvelle-Aquitaine.....	86
2.3	Evolution et répartition des effectifs des anciennes régions et de la nouvelle.....	88
2.3.1	Etat des effectifs des anciennes régions	88
2.3.2	Comparaison de la structure des effectifs	99
2.3.3	Comparaison et mise en perspective des taux d'administration	108
2.3.4	Caractéristiques des flux d'entrées et de sorties des agents.....	108
2.4	Evolution de la masse salariale des trois anciennes régions et de la nouvelle collectivité..	110
2.4.1	Une progression relativement uniforme de la masse salariale au sein des trois anciennes régions.....	110
2.4.2	Facteurs ayant contribué à la hausse de la masse salariale	114
2.4.3	Evolution et comparaison des charges de personnel par habitant	115
2.4.4	La situation agrégée de la nouvelle collectivité.....	116
2.5	L'emploi de travailleurs handicapés	119
2.6	La gestion des ressources humaines	122
2.6.1	Les procédures de recrutement.....	122
2.6.2	La mobilité interne	123
2.6.3	L'accompagnement au changement.....	124
2.6.4	Les outils de gestion utilisés pour ajuster les effectifs des lycées aux variations des missions	125
2.6.5	La gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et des compétences (GPEEC)	126
2.7	La politique de formation	130
2.7.1	Planification et objectifs de la politique de formation des trois anciennes régions et de la nouvelle	130
2.7.2	Une imbrication globalement plus intentionnelle qu'effective entre la politique de formation et celle de la GPEEC.....	131
2.7.3	Les moyens consacrés à la formation au sein des trois anciennes régions	132
2.8	La gestion des carrières (avancements de grade et de d'échelon).....	136
2.8.1	Des politiques d'avancements de grade des agents marquées par de fortes divergences ...	136
2.8.2	En matière d'avancements d'échelons, les dispositifs des anciennes régions perdurent	143
2.9	premiers impacts de la fusion en matière de localisation et d'affectation des agents.....	144
2.9.1	Les particularités régionales en matière d'affectation des agents	144
2.9.2	Hormis au niveau de l'encadrement supérieur, la fusion a peu impacté l'affectation et la localisation des effectifs.....	147
2.10	Evolution et répartition des frais de déplacements	149
2.10.1	Evolution 2015-2016 des frais de déplacements	149
2.10.2	L'évolution par site des frais de déplacements	151
2.11	Les contentieux en matière de ressources humaines présentent des enjeux financiers limités.....	153

3	LE TEMPS DE TRAVAIL.....	154
3.1	L'organisation du temps de travail.....	154
3.1.1	Les principes généraux	154
3.1.2	La durée annuelle du temps de travail.....	154
3.1.3	Les heures supplémentaires écrêtées.....	157
3.1.4	L'organisation du temps de travail et les droits à journées de RTT	158
3.1.5	La prise en compte des absences pour le calcul des droits aux jours de RTT	159
3.2	Les autorisations spéciales d'absences.....	160
3.2.1	Les autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux.....	160
3.2.2	Les autres autorisations spéciales d'absence accordées	162
3.2.3	Nombre de jours accordés au titre des autorisations spéciales d'absence.....	164
3.3	Les comptes épargne-temps (CET).....	166
3.3.1	Le fonctionnement des CET	166
3.3.2	L'évolution du nombre de CET et de jours épargnés.....	167
3.4	Les heures supplémentaires rémunérées	169
3.4.1	Le cadre légal.....	169
3.4.2	Les règles définies dans les trois anciennes régions.....	170
3.4.3	Les heures supplémentaires versées aux chauffeurs d'Aquitaine	172
3.4.4	Les heures supplémentaires versées aux chauffeurs de Poitou-Charentes.....	173
3.5	Les règles en matière de temps de travail qui entreront en vigueur courant 2018.....	174
3.6	L'absentéisme pour raison de santé.....	175
3.6.1	Etat de la fiabilité des données communiquées.....	175
3.6.2	L'absentéisme selon les régions	176
3.6.3	Les mesures de lutte contre l'absentéisme mises en place.....	181
4	LES CADRES INDEMNITAIRES, LA NBI, LES AVANTAGES EN NATURE ET L'ACTION SOCIALE.....	183
4.1	Les cadres indemnitaires.....	183
4.1.1	Le constat d'écart importants entre les trois anciennes régions	183
4.1.2	L'analyse des cadres indemnitaires par filières, fonctions et/ou sujétions.....	186
4.1.3	L'analyse des avantages indemnitaires présentés comme « collectivement acquis ».....	191
4.1.4	Les vérifications faites sur les modalités de paiements des indemnités	204
4.1.5	Les explications des écarts constatés entre les trois anciennes régions	207
4.1.6	Le cadre indemnitaire institué par la région Nouvelle-Aquitaine	212
4.2	La nouvelle bonification indemnitaire (NBI)	214
4.3	Les logements et véhicules de fonction et les autres avantages en nature.....	214
4.3.1	Les logements de fonction.....	214
4.3.2	Les véhicules de fonction	216
4.3.3	Les outils issus des technologies de l'information et de la communication.....	218
4.3.4	Les frais de représentation des agents.....	219

4.3.5	La déclaration fiscale et sociale des avantages en nature	220
4.4	L'action sociale au bénéfice des agents.....	221
4.4.1	Les textes applicables	221
4.4.2	L'action sociale menée directement par les anciennes régions	221
4.4.3	Les actions menées par des associations subventionnées par les anciennes régions	223
4.4.4	Les comparaisons des coûts de l'action sociale entre les trois anciennes régions.....	224
4.4.5	L'action sociale en Nouvelle-Aquitaine	225
5	EXAMEN DES SITUATIONS PARTICULIERES	228
5.1	Les emplois fonctionnels de direction.....	228
5.1.1	Eléments de présentation	228
5.1.2	Les emplois fonctionnels au sein du conseil régional Limousin	230
5.1.3	Les emplois fonctionnels au sein du conseil régional Poitou-Charentes	233
5.1.4	Emplois fonctionnels au sein du conseil régional Aquitaine.....	238
5.1.5	Emplois fonctionnels au conseil régional Nouvelle-Aquitaine	251
5.2	Les collaborateurs de cabinet	252
5.2.1	Le contrôle du respect de l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet	252
5.2.2	Le contrôle des modalités de recrutement et de rémunération	252
5.3	Le recrutement de certains agents contractuels de catégorie A.....	261
5.3.1	Les principes de recrutement des agents non titulaires dans la fonction publique territoriale.....	261
5.3.2	Les délibérations de création de poste	261
5.3.3	Les déclarations de vacance d'emploi.....	262
5.3.4	Des contrats et avenants à effet rétroactif	264
5.3.5	Les contrats signés en décembre 2015 en région Poitou-Charentes	265
5.4	Les agents mis à disposition	266
5.4.1	Les dispositions applicables	266
5.4.2	Les mises à disposition dans les différentes régions	266
5.5	Les cumuls d'emplois ou d'activités.....	268
5.5.1	Les principes généraux	268
5.5.2	Le suivi des cumuls d'emplois ou d'activités.....	269

LA PROCEDURE

Le présent rapport, qui constitue le deuxième volet du contrôle de la gestion des trois anciennes régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin et de la région Nouvelle-Aquitaine, a été effectué dans le cadre du programme 2017 de la Chambre régionale des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courriers en date du 16 janvier 2017, adressés à :

- M. Alain ROUSSET, actuel président de la nouvelle région et ancien président de la région Aquitaine ;
- Mme Ségolène ROYAL, ancienne présidente de la région Poitou-Charentes du 1er janvier 2011 au 20 avril 2014 ;
- M. Jean-François MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes du 21 avril 2014 au 31 décembre 2015 ;
- M. Jean-Paul DENANOT, ancien président de la région Limousin du 1er janvier 2011 au 30 septembre 2014 ;
- M. Gérard VANDENBROUCKE, ancien président de la région Limousin du 1^{er} octobre 2014 au 31 décembre 2015.

Les entretiens préalables au délibéré prévus par l'article L.243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu avec M. ROUSSET (au siège de la région Nouvelle-Aquitaine le 7 décembre 2017), Mme ROYAL et M. MACAIRE (à Paris, le 27 novembre 2017), M. DENANOT (à Limoges le 24 novembre 2017) et M. VANDENBROUCKE (au siège de la région Nouvelle-Aquitaine le 20 novembre 2017).

Lors de son délibéré des 5, 6 et 26 février 2018, la chambre régionale des comptes (CRC) a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées à M. ROUSSET le 17 avril 2018.

Des extraits concernant leurs gestions ont été envoyés, le même jour, à Mme ROYAL, à M. MACAIRE, à M. DENANOT et à M. VANDENBROUCKE.

Conformément aux dispositions de l'article R.243-5 du code des juridictions financières, une contradiction a également été menée avec les tiers mis en cause. Vingt-huit extraits ont été envoyés à des agents ou anciens agents de la collectivité occupant ou ayant occupé des fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint, collaborateur de cabinet, ou chauffeur. Une association et un établissement public à caractère administratif ont également été destinataires de ces extraits.

Parmi les ordonnateurs et anciens ordonnateurs des collectivités concernées, M. ROUSSET a adressé sa réponse le 18 juin 2018 (en tant que président de la région Nouvelle-Aquitaine et ancien président de la région Aquitaine) et M. MACAIRE (ancien président de la région Poitou-Charentes) le 14 juin 2018. Quatorze réponses émanant de tiers mis en cause ont également été reçues et il a été procédé, à sa demande, à l'audition d'un ancien directeur général adjoint de la région Poitou-Charentes.

Lors de son délibéré du 30 août 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

LES OBSERVATIONS PROVISOIRES

BREF PRELIMINAIRE SUR LE CONTEXTE DE LA FUSION DES TROIS ANCIENNES REGIONS

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a tenu à préciser le contexte dans lequel a été opérée la fusion des trois anciennes régions. Il a rappelé notamment que chacune d'entre elles avait une organisation, des dispositifs d'intervention, une culture et une réalité territoriales distincts. La priorité a été d'assurer la continuité du service public, l'année 2016 ayant été en particulier consacrée au traitement des difficultés financières observées au moment de la fusion.

1 L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

1.1 LES CONSEILS REGIONAUX, LEURS INSTANCES ET LEUR ORGANISATION

1.1.1 *Les conseils régionaux*

La composition des conseils régionaux

En application de l'article L.4131-1 du code général des collectivités territoriales, les régions sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct. Les articles L.4132-1 du même code, les articles L. 336 à L.138-1 du code électoral et l'annexe 7 dudit code déterminent la composition et la durée du mandat des conseillers régionaux.

Ces dispositions prévoyaient, avant la fusion des régions, 85 conseillers pour l'Aquitaine, 43 pour le Limousin et 55 pour Poitou-Charentes, soit un total de 183 élus régionaux pour ces trois anciennes régions. L'article 5 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a fixé, pour la région Nouvelle-Aquitaine, le nombre de conseillers régionaux à 183. La fusion des trois régions n'a donc pas entraîné une réduction du nombre de conseillers régionaux.

L'analyse des compositions des conseils régionaux des trois anciennes régions et de la nouvelle région n'a révélé aucune anomalie par rapport aux dispositions susmentionnées pour ce qui est du nombre d'élus.

Toutefois, la modification de l'annexe 7 du code électoral intervenue en 2015 a eu un impact sur l'origine départementale des élus régionaux. En effet si l'on prend en compte les éléments figurant sur le site internet public de la région Nouvelle-Aquitaine² :

- l'ancienne région Aquitaine avait 85 élus, soit en moyenne 2,54 élus régionaux pour 100 000 habitants ; après la fusion, la nouvelle région comportait 105 élus régionaux originaires de départements de l'ancienne région Aquitaine, soit en moyenne 3,14 pour 100 000 habitants ;
- l'ancienne région Poitou-Charentes avait 55 élus, soit en moyenne 3,06 élus régionaux pour 100 000 habitants ; après la fusion, la nouvelle région comportait 54 élus régionaux originaires de départements de l'ancienne région Poitou-Charentes, soit en moyenne 3 pour 100 000 habitants ;
- l'ancienne région Limousin avait 43 élus, soit en moyenne 5,83 élus régionaux pour 100 000 habitants ; après la fusion, la nouvelle région ne comportait plus que 24 élus régionaux originaires de départements de l'ancienne région Limousin, soit en moyenne 3,25 pour 100 000 habitants ;

Ainsi, en raison des modifications du code électoral, si les taux de représentation sont désormais assez homogènes entre les douze départements des trois anciennes régions lorsqu'on les rapporte à la population³, les départements de l'ancienne région Limousin ont perdu globalement 19 conseillers régionaux tandis que les départements de l'ancienne région Aquitaine en ont gagné 20.

² Source : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/institution/conseil-regional/183-elus-conseil-regional>

³ Le département de la Gironde, qui représente 26% de la population est le département d'origine de 47 élus, soit 26% des 183 élus régionaux de Nouvelle-Aquitaine.

La périodicité des réunions et les taux d'absence

L'article L.4132-8 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil régional se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, à la demande de la commission permanente ou enfin à la demande d'un tiers des conseillers régionaux. Le tableau ci-après retrace les nombres de réunions pour les trois anciennes régions.

Tableau 1 - Nombre de réunions du conseil régional de 2011 à 2015

Réunion des conseils régionaux	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Aquitaine	4	4	4	4	4	20
Limousin	4	4	4	4	3	19
Poitou-Charentes	4	6	7	5	4	26

Il en ressort que, dans la région Limousin, le conseil régional ne s'est réuni que trois fois en 2015, en méconnaissance de l'article L.4132-8 susmentionné. Cette situation a été expliquée par la perspective de la fusion des trois régions.

Le conseil régional de Poitou-Charentes est celui qui s'est réuni le plus souvent entre 2011 et 2015, soit 26 fois contre 20 en Aquitaine, et 19 en Limousin. En 2016, le conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine s'est réuni huit fois ; ce nombre élevé de réunions s'explique par le fait qu'il s'agissait de la première année suivant la fusion.

Le tableau ci-après, renseigné à partir des éléments communiqués, détaille l'absentéisme des élus régionaux en 2015 et 2016.

L'ancienne région ayant enregistré le plus grand nombre d'élus absents est la région Aquitaine. En effet, lors des trois réunions examinées pour l'année 2015, 46 conseillers régionaux ont été enregistrés comme absents, soit 18% d'absence contre 12% pour la région Poitou-Charentes et 7% en Limousin. Pour la région Aquitaine, cette situation a été expliquée en cours d'instruction par une plus faible motivation de certains élus régionaux qui étaient en fin de mandat et n'en sollicitaient pas le renouvellement.

Tableau 2 - Nombre d'absents aux réunions du conseil régional en 2015 et 2016

Nombre d'absence aux réunions des conseils régionaux	2015		2016	
	En Nombre	%	En Nombre	%
Aquitaine (4 réunions mais 3 seulement comptabilisées au vu des ordres du jour transmis)	46	18%		
Limousin (3 réunions)	9	7%		
Poitou-Charentes (4 réunions mais 3 seulement comptabilisées au vu des ordres du jour transmis)	20	12%		
Nouvelle-Aquitaine (8 réunions)			86	6%

En 2016, première année d'élection et de fusion, le conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine n'a enregistré que 6% d'absentéisme.

1.1.2 Les commissions permanentes

La composition des commissions permanentes et leur renouvellement

Aux termes de l'article L.4133-4 du code général des collectivités territoriales en vigueur jusqu'en 2014 inclus, la commission permanente est composée du président du conseil régional, 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.

Dans les faits, et comme l'indique le tableau suivant, la composition de la commission permanente a varié selon les trois anciennes régions.

Tableau 3 - Composition des commissions permanentes

Répartition des membres de la commission permanente par région	Président	Vice-présidents	Membres-conseillers régionaux	TOTAL
Aquitaine	1	15	22	38
Limousin	1	12	18	31
Poitou-Charentes	1	14 (2010-2013) 13 (2014-2015)	40 41	55
Nouvelle-Aquitaine	1	15	45	61

La région Poitou-Charentes avait notamment fait le choix, contrairement aux deux autres régions, de ne pas limiter le nombre de membres de la commission permanente. En effet, tous les membres du conseil régional étaient aussi membres de la commission permanente, ce qui était à l'époque parfaitement régulier.

Cependant, la nouvelle version de l'article L.4133-4 du code général des collectivités territoriales, en vigueur pour les élections qui se sont tenues fin 2015, limite désormais l'effectif maximal de la commission permanente au tiers de l'effectif du conseil régional. De ce fait, la commission permanente de la Nouvelle-Aquitaine est désormais limitée à 61 membres. Lors de sa délibération du 4 janvier 2016, le conseil régional en a précisé la composition de la manière suivante : un président, quinze vice-présidents et quarante-cinq autres membres, ce qui respecte donc le nouveau seuil légal.

Les commissions permanentes ont connu en cours de mandature des taux de renouvellement assez variables selon les régions :

- pour la région Aquitaine, douze conseillers ont démissionné, ce qui représente un taux de démission de 32%. Sur ce point, M. ROUSSET a indiqué dans ses réponses aux observations provisoires qu'il n'y avait eu que quatre démissions ; toutefois, pour établir le nombre de douze départs, la chambre régionale des comptes s'est basée sur la délibération du conseil régional du 26 mars 2010 ayant procédé à la désignation des membres de la commission permanente pour la mandature 2010-2015 et sur les délibérations du conseil régional en dates du 24 octobre 2011, du 17 décembre 2012, du 4 mars 2013, des 3 mars et 23 juin 2014, des 16 mars, 22 juin et 6 juillet 2015, qui font état, au total de douze départs de membres de la commission permanente ;
- en ce qui concerne Poitou-Charentes, quatre conseillers ont démissionné entre 2011 et 2014, puis trois entre 2015 et 2016, ce qui représente un taux de 13% ;
- pour le Limousin, huit conseillers ont démissionné, ce qui représente un taux de 26%. Au cours de l'entretien de fin de contrôle avec M. VANDENBROUCKE, ces évolutions ont été expliquées par des

démissions ayant eu lieu en particulier en 2014 et 2015 du fait d'élus qui se trouvaient en situation de cumul de mandats.

Les délégations d'attributions accordées par les conseils régionaux aux commissions permanentes

Aux termes du premier alinéa de l'article L.4221-5 du code général des collectivités territoriales : « *le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15* ». Lorsqu'elles existent, de telles délégations sont des délégations de pouvoir qui dessaisissent l'organe délibérant, celui-ci ne pouvant plus intervenir en la matière sauf à reprendre préalablement sa délégation.

L'examen des délégations données par les conseils régionaux des trois anciennes régions et de la nouvelle région à leurs commissions permanentes appelle plusieurs constatations.

1. Le conseil régional d'Aquitaine a délibéré sur ce point le 16 avril 2010. Le dispositif retenu se caractérise par des délégations précises et étendues au profit de la commission permanente. Ces délégations ont fait l'objet de quelques compléments par la suite, par délibérations du 28 mars 2011, du 27 juin 2011, du 24 juin 2013 et du 21 octobre 2013. Concernant particulièrement les compétences relatives aux institutions, la commission permanente a reçu le pouvoir d'accorder les mandats spéciaux et de fixer les modalités de remboursement des frais de déplacement des élus régionaux. En matière de gestion des ressources humaines, elle a reçu le pouvoir de définir les prestations d'action sociale et les modalités d'exercice du temps de travail.

Pour autant, il s'avère que la commission permanente a également délibéré à de nombreuses reprises, de 2011 à 2015 inclus, sur des créations, modifications et suppressions d'emplois concernant tant des agents titulaires que des agents contractuels. Tel a été notamment le cas le 14 février 2011 (2011.257.CP), le 11 avril 2011 (2011.870.CP), le 6 juin 2011 (2011.1207.CP), le 11 juillet 2011 (2011.1677.CP), le 17 octobre 2011 (2011.2112.CP), le 14 novembre 2011 (2011.2649.CP et 2011.2650.CP), le 13 avril 2012 (2012.742.CP), le 9 juillet 2012 (2012.1441.CP), le 8 octobre 2012 (2012.1851.CP), le 11 février 2013 (2013.180.CP), le 25 mars 2013 (2013.491.CP), le 3 juin 2013 (2013.951.CP), le 25 novembre 2013 (2013.2208.CP), le 10 février 2014 (2014.251.CP), le 19 mai 2014 (2014.850.CP) et le 13 avril 2015 (2015.592.CP).

Or, le fait que ce soit la commission permanente, et non pas le conseil régional, qui est intervenue pour ces emplois fait peser un risque juridique important sur la légalité de ces délibérations, pour les raisons suivantes :

- selon les documents produits en cours d'instruction, de 2011 à 2015 inclus, la commission permanente de la région Aquitaine n'avait pas reçu de délégation d'attribution de la part du conseil régional en ce domaine ;
- même si elle avait existé, une telle délégation d'attribution aurait en toute hypothèse été juridiquement très fragile (voir ci-après l'analyse mentionnée pour le cas de la région Nouvelle-Aquitaine).

2. Le conseil régional de Poitou-Charentes a délibéré sur ce point le 26 mars 2010, puis le 16 mai 2014, lors du changement de présidence. Les deux délibérations accordaient des délégations de compétence aussi étendues, voire plus larges que celle de la région Aquitaine. En effet, s'agissant des institutions, la commission permanente a reçu le pouvoir d'accorder les mandats spéciaux et de fixer les conditions d'attribution des indemnités et des frais de déplacement aux membres des assemblées régionales. Elle a par ailleurs reçu pouvoir pour l'ensemble

de la gestion du personnel, avec pour seule exclusion la création d'emplois, une telle exclusion tenant compte, à juste titre, de la jurisprudence applicable en la matière (voir ci-après).

Pour autant, comme le montreront les analyses qui suivent, le conseil régional a continué à intervenir dans plusieurs domaines pour exercer des compétences dont il s'était pourtant dessaisi au profit de la commission permanente (indemnités et frais de déplacement des élus, cadres indemnitaires et avantages sociaux des agents). Certes, dans cette ancienne région, le conseil régional et la commission permanente avaient une composition identique. Mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit juridiquement d'organes délibérants distincts.

3. Le conseil régional du Limousin a délibéré sur ce point le 26 mars 2010 et le 20 avril 2010. Le dispositif se caractérisait par des délégations de compétence moins étendues que dans les deux autres régions. S'agissant des institutions, la commission permanente avait reçu le pouvoir d'accorder les mandats spéciaux et de décider du remboursement des frais y afférents. Elle n'avait reçu aucune délégation de pouvoir en matière de gestion des ressources humaines.

4. Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré sur ce point le 4 janvier 2016 et a repris de manière quasi-identique les délégations de compétence qui étaient en vigueur dans l'ancienne région Aquitaine. Ainsi, la commission permanente s'est vu attribuer pouvoir de définir les prestations d'action sociale et les modalités d'exercice du temps de travail. En revanche, si elle a conservé le pouvoir d'accorder les mandats spéciaux aux conseillers régionaux, elle n'est plus compétente pour fixer les modalités de remboursement de leurs frais de déplacement.

Ces délégations ont été complétées par une délibération du conseil régional en date du 1^{er} février 2016 (n°2016.22.SP). Cette délibération n'avait pas été produite en cours d'instruction mais elle a été trouvée après l'entretien de fin de contrôle sur le site internet public de la région Nouvelle-Aquitaine.

Elle a pour objet des « *délégations supplémentaires de l'assemblée plénière à la commission permanente* ».

Parmi ces délégations supplémentaires figurent notamment celle de déterminer les taux de promotion des agents de la Région et celle d'adopter les délibérations relatives au fonctionnement des groupes d'élus, (notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le conseil régional peut leur affecter, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif et du matériel de bureau et peut prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications). Ces deux délégations « *supplémentaires* » n'appellent pas d'observation en régularité.

Tel n'est toutefois pas le cas du point 36 de la délibération du 1^{er} février 2016, par laquelle le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a donné délégation à sa commission permanente pour « *procéder aux créations d'emplois conformément à l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, aux modifications du tableau des emplois pour adapter les postes budgétaires créés et aux suppressions des emplois après avis du comité technique* ».

Cette délégation d'attribution a, par la suite, été mise en œuvre par la commission permanente de la région Nouvelle-Aquitaine, notamment le 25 avril 2016 (pour créer les emplois de collaborateurs de groupes d'élus) et le 21 novembre 2016 (pour créer, modifier, ou supprimer divers emplois).

Or, elle présente une fragilité, qui est une source d'importants risques juridiques.

Elle vise certes l'article L.4221-5 précité du code général des collectivités territoriales. Avant leur codification en 1996, ces dispositions figuraient en ces termes à l'article 12 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création

et organisation des régions : « *Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article 52 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. (...)* ». L'article 52 auquel il était ainsi fait référence était celui concernant l'inscription au budget des dépenses obligatoires (actuel article L1612-15). Cette codification a donc été faite en 1996 à droit constant. Par ailleurs la formulation du premier alinéa de l'article L.4221-5 n'a pas changé depuis.

Cette disposition législative applicable aux régions est donc similaire à celle applicable aux départements sur le fondement du premier alinéa de l'article L3211-2 du même code : « *Le conseil départemental peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 (vote du budget) et L. 1612-12 à L. 1612-15 (vote du compte administratif, mesures de redressement en cas de déficit et dépenses obligatoires)* ». Auparavant, elle figurait pour les départements en ces termes à l'alinéa 3 de l'article 24 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 : « (...) *Le conseil général peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles 50 (vote du budget), 51 (vote du compte administratif et mesures de redressement en cas de déficit) et 52 (dépenses obligatoires) de la présente loi* ». Pour les départements, la codification en 1996 avait donc également été faite à droit constant et, par la suite, le premier alinéa de l'article L. 3312-1 n'avait pas été modifié.

Or, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision en B n°133422 du 3 avril 1998 « *Département de la Vendée* » (qui prolonge et précise sa décision en A n°67719 du 17 octobre 1990 « *Préfet, commissaire de la République de la Guadeloupe* »), que : « (...) *aux termes de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée : "Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement (...)" ; aux termes des articles 23 et 24 de la loi du 2 mars 1982 : "Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ..." et peut "déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau, à l'exception de celles visées aux articles 50, 51 et 52 de la présente loi" ; (...). Il résulte de ces dispositions que le conseil général est seul compétent pour créer les emplois nécessaires au bon fonctionnement des services départementaux et en définir les caractères essentiels ; que cette compétence, qui est au nombre de celles visées aux articles 50, 51 et 52 de la loi du 2 mars 1982 ne peut être déléguée au bureau ; (...)* ».

Ces décisions du Conseil d'Etat établissent donc clairement que, dans le cas des départements, la création des emplois et la définition de leurs caractères essentiels (catégories et cadres d'emplois) sont des compétences de nature budgétaire qui ne peuvent, pour ce motif, être déléguées au « *bureau* » d'un département. Elles avaient certes été prises pour des délibérations qui se fondaient à l'époque sur le 3ème alinéa précité de la loi n°82-213 du 2 mars 1982. Mais cet alinéa a, comme indiqué précédemment, été codifié à droit constant et de manière inchangée depuis 1996.

Cette jurisprudence reste donc actuellement applicable (et ce nonobstant le fait que le « *bureau* » a désormais été remplacé par la « *commission permanente* »), ainsi qu'en atteste notamment le maintien de la décision n°133422 sur le site public de jurisprudence administrative accessible par le site internet public Légifrance⁴ ainsi que sa mention maintenue dans les codes commentés disponibles.

Pour les régions, il n'a été trouvé aucune décision du Conseil d'Etat, aucun arrêt d'une cour administrative d'appel ou aucun jugement d'un tribunal administratif s'étant prononcés à ce jour sur la question des délégations d'attribution des conseils régionaux à leurs commissions permanentes pour les créations d'emploi. Mais, si ces juridictions en étaient saisies, elles pourraient aisément relever la similitude entre les cadres juridiques régissant les délégations d'attribution des départements et des régions et considérer, dès lors, que le conseil régional est seul compétent pour créer les emplois nécessaires au bon fonctionnement des services régionaux et pour en

⁴<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007980314&fastReqId=151889562&fastPos=1>

définir les caractères essentiels (cette compétence, qui serait alors reconnue comme étant de nature budgétaire, ne pouvant dès lors être déléguée à la commission permanente) .

La Chambre observe donc, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, que la délibération du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine du 1^{er} février 2016 présente un risque juridique important d'illégalité et fait peser potentiellement le même risque sur les décisions de la commission permanente prises sur son fondement en matière de création, modification ou suppression d'emplois.

Elle demande donc au conseil régional de Nouvelle-Aquitaine de se conformer aux jurisprudences susmentionnées et de rapporter la délégation attribuée le 1^{er} février 2016 en ce domaine à la commission permanente. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que cette situation a été régularisée par une délibération du conseil régional en juin 2018.

La périodicité des réunions et les taux de présence

Le code général des collectivités territoriales n'impose aucune périodicité obligatoire pour les réunions de la commission permanente. Par ailleurs, les règlements intérieurs des anciennes régions et de la nouvelle région ne font aucune référence à une périodicité particulière.

Le tableau ci-après détaille le nombre de réunions des commissions permanentes des anciennes régions.

Tableau 4 - Nombre de réunions des commissions permanentes de 2011 à 2015

Réunions des commissions permanentes	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Aquitaine	7	7	7	6	9	36
Limousin	10	9	10	9	9	47
Poitou-Charentes	7	7	7	5	6	32

Source : Données des différentes régions \\S033-0001\services\DOCUMENTATION\ROD_recus_du_greffe_A_TRAITER\2018\2- ESPACE DLR\Réunions CESER Limousin.pdf

Il montre que la périodicité des réunions était plus soutenue en Limousin (47 réunions entre 2011 et 2015) qu'en Aquitaine (36 réunions) et en Poitou-Charentes (32 réunions).

En 2016, première année de la fusion, la commission permanente de la Nouvelle-Aquitaine s'est réunie huit fois.

Le tableau ci-après, renseigné à partir des éléments communiqués, détaille l'absentéisme des membres des commissions permanentes en 2015 et 2016.

Tableau 5 - Nombre d'absents aux réunions des commissions permanentes en 2015 et 2016

Nombre d'absences pour les réunions des commissions permanentes	2015	2016
Aquitaine (9 réunions)	83	
Limousin (9 réunions)	47	
Poitou-Charentes (6 réunions)	48	
Nouvelle-Aquitaine (8 réunions)		63

La région Aquitaine était celle où l'absentéisme était le plus élevé : sur les neuf réunions étudiées, il s'élevait à 83 absences (soit un taux d'absentéisme de 24%), contre 47 absences pour neufs réunions à la région Limousin (soit un taux d'absentéisme de 17%), et 48 absences pour six réunions à la région Poitou-Charentes (soit un taux d'absentéisme de 15%).

En 2016, première année d'élection et de fusion, la commission permanente de la Nouvelle-Aquitaine a enregistré 63 absences pour 8 réunions (soit un taux d'absentéisme de 13%).

1.1.3 Les autres commissions

Aux termes de l'article L.4132-21 du code général des collectivités territoriales, le conseil régional peut former des commissions et désigner chacun de leurs membres. Les règlements intérieurs de chacune des anciennes régions détaillaient les commissions créées et leurs compétences :

- la région Aquitaine avait, par deux délibérations du 16 avril 2010, créé notamment huit commissions dénommées groupes inter-assemblées (GIA) et huit autres commissions. Les GIA étaient composées de vingt membres dont dix conseillers régionaux et dix membres du conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Les autres commissions étaient constituées de onze membres issus exclusivement du conseil régional. Elles avaient pour fonction d'émettre un avis consultatif sur les dossiers soumis à l'approbation de la commission permanente ; elles couvraient l'ensemble des compétences régionales ;
- la région Poitou-Charentes avait, par délibération du 19 avril 2010, créé dix commissions dont neuf commissions sectorielles et une commission unique « *Finances – Synthèse – Plan – Administration générale – Contrats de territoire – Grands projets* ». Cette commission unique était composée de tous les conseillers régionaux. Les commissions sectorielles étaient composées de quatorze conseillers régionaux ; la présidente, le vice-président et le rapporteur général du budget en étaient membres de droit ; leurs thématiques étaient essentiellement tournées vers l'écologie, l'énergie, l'agriculture et le développement durable ;
- la région Limousin avait, par délibération du 20 avril 2010, créé sept commissions. Elles comprenaient au maximum seize conseillers, sauf la septième, composée de vingt et un conseillers ; elles couvraient l'ensemble des compétences régionales ;
- la région Nouvelle-Aquitaine a, par délibération du 1^{er} février 2016, créé dix commissions composées chacune de dix-neuf conseillers régionaux et douze GIA composés de dix-huit membres, dont neuf conseillers régionaux et neuf membres du CESER. Ce dispositif et les thématiques des commissions reprennent pour la quasi-totalité ceux de l'ancienne région Aquitaine. De nouveaux thèmes sont toutefois apparus, telles la transition énergétique ou les identités régionales.

Ni le code général des collectivités territoriales, ni les règlements intérieurs de chaque région ne prévoyaient d'obligations particulières relatives à la périodicité des réunions de ces commissions. Il ressort des éléments produits en cours d'instruction qu'elles se réunissaient régulièrement (plus de trois fois par an).

1.1.4 Les président(e)s

Aux termes de l'article L.4133-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil régional élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement. Les articles L.4231-1 et L.4231-2 du même code disposent que le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région. Il prépare et exécute les

délibérations du conseil régional. Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes régionales.

En application de l'article L.4221-5 du même code, le président peut aussi recevoir, de la part du conseil régional, des délégations d'attributions limitativement énumérées ; de telles délégations lorsqu'elles existent, constituent également des délégations de pouvoir.

Les anciennes régions et la nouvelle région ont mis en œuvre ces dispositions de la manière suivante :

- le président de la région Aquitaine a été élu par délibération du 26 mars 2010. Puis, par délibération du 16 avril 2010, le conseil régional lui a délégué de nombreuses attributions ;
- la présidente de la région Poitou-Charentes a été élue par délibération du 26 mars 2010 ; par délibération du 16 mai 2014, un nouveau président a été élu. Les délibérations du 19 avril 2010 puis du 16 mai 2014 ont eu pour objet de leur déléguer de nombreuses attributions ;
- le président de la région Limousin a été élu par délibération du 26 mars 2010 ; par délibération du 14 octobre 2014 un nouveau président a été élu. Les délibérations du 20 avril 2010 puis du 14 octobre 2014 ont eu pour objet de leur déléguer de nombreuses attributions ;
- le président de la région Nouvelle-Aquitaine a été élu par délibération du 4 janvier 2016 ; une autre délibération du même jour a fixé les attributions qui lui ont été déléguées.

Un contrôle précis des délégations accordées a montré qu'elles respectaient dans tous les cas les limites fixées par l'article L.4221-5 du code général des collectivités territoriales sur ces domaines.

Cependant, ce même article dispose également que « (...), le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de ces délégations. / (...) ».

Or, le contrôle effectué sur ce point uniquement pour les années 2016 et 2017 à partir des ordres du jour du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, disponibles sur son site internet public, a montré qu'il n'y figurait pas de points spécifiques dédiés à cette information du conseil régional par son président. La Chambre rappelle donc l'existence de cette obligation juridique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué, pièces à l'appui, que cette obligation légale a été de mieux en mieux mise en œuvre en 2018 et le sera à l'avenir complètement, conformément aux dispositions législatives applicables, rappelées par la délibération du conseil régional en date du 4 janvier 2016. S'agissant en particulier des décisions prises par le président en matière de marchés publics, il a indiqué également que, conformément à la délibération susmentionnée, il en était déjà rendu compte à la commission permanente. Toutefois, il est également nécessaire que le conseil régional, qui exerce de droit le pouvoir adjudicateur et qui est l'organe délégant en ce domaine, en soit également informé. La chambre régionale des comptes prend donc acte des engagements pris pour l'avenir en ce sens.

1.1.5 Les vice-président(e)s

L'article L.4231-3 du code général des collectivités territoriales dispose que le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional. De telles délégations lorsqu'elles existent, sont assimilées par la jurisprudence administrative à de simples

délégations de signature, qui n'ont pas pour effet de dessaisir l'organe délibérant de ses attributions (le président peut également donc continuer à les exercer, sans avoir à rapporter préalablement les délégations consenties).

Les juridictions administratives ont eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler que les délégations doivent définir de manière précise les fonctions déléguées. Quant aux délégations multiples (à plusieurs vice-présidents) elles doivent en principe recouvrir des champs d'applications distincts. Il est toutefois possible de déléguer les mêmes fonctions à plusieurs personnes mais, dans ce cas, et sous peine de nullité des actes pris par les délégataires, l'acte de délégation doit préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation.

Les titulaires des fonctions de vice-présidents étaient restés relativement stables dans les régions Aquitaine et Poitou-Charentes sur l'ensemble de la période 2011-2015 : en effet, aucune démission n'avait été constatée au sein de la région Aquitaine et une seule pour Poitou-Charentes.

Dans la région Limousin, plusieurs démissions ont entraîné des changements de vice-présidents et de fonctions : il a été constaté au minimum deux changements par fonction déléguée et au plus quatre.

Les délégations de fonctions accordées à des vice-présidents par les présidents des trois anciennes régions et par la nouvelle région ont été examinées :

- en Aquitaine, chacun des quinze vice-présidents était chargé d'un domaine particulier et ils avaient tous reçu, par arrêtés du 26 avril 2010, des délégations de fonction de la part du président ; l'analyse de ces délégations n'a pas révélé d'anomalie ;
- en Poitou-Charentes, quatorze vice-présidents étaient en fonction jusqu'en mai 2014, ce nombre ayant été réduit à treize par la suite. Chacun était chargé d'un domaine particulier et ils avaient tous reçu des délégations de fonctions, par arrêtés du 14 avril 2010, puis par arrêtés du 23 mai 2014 ; l'analyse de ces délégations n'a pas révélé d'anomalie ;
- en Limousin, les vice-présidents qui se sont succédés sur la période avaient tous reçu des délégations de fonction. Toutefois, la délégation donnée à une vice-présidente en matière d'« *économie résidentielle, numérique, sociale et solidaire, politiques territoriales de proximité, innovation sociale et économique* » n'apparaissait pas clairement distinguée de celle donnée à un autre vice-président en matière de « *territorialité (...)* » ainsi que de celle donnée à une autre vice-présidente en matière d'« *économie de proximité* ». De même, la délégation donnée à un vice-président dans le domaine du « *développement de la pratique sportive et (du) soutien des initiatives des acteurs de sport* » semblait peu différenciée de celle donnée à un autre vice-président dans le domaine du « *(...) lien social par les associations (...) et sport* » ;
- en Nouvelle-Aquitaine, les quinze vice-présidents élus ont reçu des délégations de fonction par arrêtés du 20 janvier 2016 ; l'analyse de ces délégations n'a pas révélé d'anomalie.

1.1.6 Les indemnités, charges sociales et frais de formation des élus

Présentation générale

Le tableau suivant détaille les divers frais et indemnités versés aux élus des trois anciennes régions et de la Nouvelle-Aquitaine au cours de la période sous contrôle.

Tableau 6 - Les indemnités, charges sociales et frais de formation des élus

Nature de la dépense	REGION	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evol 2014- 2016 en %	Evol. 2014-2016 en montant
Indemnités de fonction versées aux élus (c/6531)	Aquitaine	2 976 743	2 968 861	2 969 392	2 952 164	2 788 437	6 143 110	15%	786 753
	Poitou-Charentes	1 511 307	1 515 269	1 512 015	1 484 268	1 421 970			
	Limousin	942 324	940 635	942 009	919 926	879 985			
	Total des trois régions	5 430 373	5 424 765	5 423 416	5 356 357	5 090 391			
Cotisations de retraite des élus (c/6533)	Aquitaine	255 884	249 281	291 728	282 214	266 043	544 198	31%	127 944
	Poitou-Charentes	92 950	76 476	77 486	74 130	125 890			
	Limousin	64 272	64 495	89 728	59 911	81 860			
	Total des trois régions	413 106	390 252	458 942	416 255	473 794			
Cotisations de sécurité sociale part patronale (c/6534)	Aquitaine	20 741	20 982	838 754	819 151	799 485	1 827 632	14%	227 297
	Poitou-Charentes	63 217	82 690	528 774	538 069	454 443			
	Limousin	7 189	5 884	246 990	243 115	233 840			
	Total des trois régions	91 146	109 555	1 614 518	1 600 335	1 487 767			
Formation des élus (c/6535)	Aquitaine	74 398	123 984	106 216	88 476	47 073	135 802	22%	24 490
	Poitou-Charentes	32 751	35 564	44 404	13 709	38 755			
	Limousin	56 018	26 455	8 674	9 126	10 022			
	Total des trois régions	163 168	186 003	159 294	111 311	95 850			

Il montre que les indemnités de fonction des élus régionaux (compte 6531) des trois anciennes régions ont baissé entre 6 à 7% sur la période 2011-2015. La baisse provient essentiellement de l'année 2015, ce qui s'explique par le renouvellement des conseillers régionaux en décembre. En effet, les indemnités versées ce mois-là ont fortement été réduites dans l'ensemble des trois anciennes régions (du fait de la tenue de nouvelles élections régionales les 6 et 13 décembre 2015).

Les cotisations de retraite des élus (compte 6533) n'ont pas suivi la même évolution que les indemnités de fonction puisqu'elles ont globalement augmenté de 15 % au cours de la période 2011-2015, avec en particulier des augmentations importantes entre 2014 et 2015 en Poitou-Charentes et en Limousin.

Tel a été également le cas des cotisations de sécurité sociale part patronale (compte 6534) qui ont été multipliées par quinze entre 2012 et 2013. Cette augmentation résulte de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 qui a affilié au régime général de la sécurité sociale les élus des communes, départements et régions ainsi que les délégués des collectivités territoriales membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)⁵.

Les frais de formation des élus (compte 6535) ont connu des évolutions 2011-2015 distinctes selon les régions : -37 % en Aquitaine, -82% en Limousin et +18% en Poitou-Charentes (qui est la seule région où ces frais de formation ont augmenté). Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que les

⁵ Voir le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/protection-sociale-et-regime-retraite-des-elus-locaux>

régions Aquitaine et Nouvelle Aquitaine ont aussi mis en place des formations réalisées en interne, qui ne sont donc pas comptabilisées dans les frais de formation du compte 6535.

Les modalités d'attribution des indemnités des élus

Aux termes de l'article L.4135-15-1 du code général des collectivités territoriales, c'est au conseil régional qu'il appartient de fixer les indemnités de ses membres. Cette attribution peut toutefois être déléguée à la commission permanente sur le fondement de l'article L.4221-5 du même code. Par ailleurs, aux termes de l'article L.4135-16 du même code : « (...) *Dans des conditions fixées par le règlement intérieur, le montant des indemnités que le conseil régional alloue à ses membres est modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée en application du présent article* ».

La vérification de la mise en œuvre de ces dispositions appelle les observations suivantes :

- le conseil régional d'Aquitaine avait, par délibération du 16 avril 2010, fixé les indemnités des conseillers régionaux, du président et des vice-présidents. Par ailleurs, son règlement intérieur décrivait en son article 77 l'essentiel des règles relatives à l'assiduité au sein du conseil régional. Par délibération du 27 juin 2011, le conseil régional avait en outre précisé les règles de calcul relatives à la modulation des indemnités en cas d'absence des conseillers régionaux. Cependant, de 2011 à 2015 inclus, il n'a été procédé à aucune modulation à la baisse des indemnités ; M. ROUSSET a précisé en réponse aux observations provisoires que de 2010 à 2015 inclus, les taux d'absences avaient toujours été inférieurs au seuils de déclenchement des abattements sur les indemnités ;
- le conseil régional de Poitou-Charentes avait, par délibération du 19 avril 2010, fixé les indemnités des conseillers régionaux, du président et des vice-présidents. Il est possible toutefois de s'interroger sur la compétence juridique du conseil régional en ce domaine puisque, par délibération du 26 mars 2010, il avait délégué à la commission permanente l'attribution suivante « *Conditions d'attribution des indemnités et des frais de déplacement à accorder aux membres des assemblées régionales* ». Comme indiqué précédemment, une telle délégation de pouvoir a pour effet de dessaisir l'organe délégant de sa compétence, tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation. Il convient certes de rappeler qu'en Poitou-Charentes, tous les membres du conseil régional étaient aussi membres de la commission permanente ; mais il n'en demeure pas moins que ces deux organes sont juridiquement distincts.

Dans cette même région Poitou-Charentes, l'article 68 du règlement intérieur rappelait le principe de la réduction des indemnités en cas d'absence répétée aux réunions et séances plénières et fixait les règles d'abattement y afférentes. Pour autant, de 2011 à 2015 inclus, il n'a été procédé à aucune modulation à la baisse des indemnités ;

- le conseil régional du Limousin avait, par délibération du 20 avril 2010, fixé les indemnités des conseillers régionaux, du président et des vice-présidents. Par ailleurs, en son article 50, le règlement intérieur précisait les conséquences des absences répétées aux sein des instances, ainsi que les modalités d'application d'éventuels abattements. Pour autant, dans ce cas également, de 2011 à 2015 inclus, il n'a été procédé à aucune modulation à la baisse des indemnités ;
- le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a, par délibération du 1^{er} février 2016, fixé les indemnités des conseillers régionaux, du président et des vice-présidents. Dans son article 74, le règlement intérieur détaille les modalités de calcul des indemnités des élus et les conséquences liées aux absences répétées, avec des modulations d'indemnités assez proches de celles prévues auparavant dans le

règlement intérieur de la région Aquitaine. Toutefois, depuis 2016, il n'a pas été procédé à de tels abattements d'indemnités. M. ROUSSET a indiqué en réponse aux observations provisoires que « au cours du 1^{er} semestre 2017 (...), le taux d'absence a déclenché l'envoi de rappels à l'ordre aux élus absents, ce rappel à l'ordre constituant le préalable au mécanisme de réfaction mis en œuvre au 1^{er} semestre 2018, sur les taux d'absence constatées au 2nd semestre 2017 (montant prévisionnel de 8 128 €) ».

Il a par ailleurs été procédé à la vérification du respect, par les trois anciennes régions et par la nouvelle région, des règles et des limites maximales fixées par les articles L.4135- 16 et -17 du code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne les indemnités de fonction des élus.

Ce contrôle a montré que les régions ont toujours appliqué les taux maximums applicables à leurs strates démographiques, mais sans les dépasser, ce qui n'est donc constitutif d'aucune irrégularité.

Les effets de la fusion

Le tableau 6 précédent permet aussi de mesurer les impacts de la fusion des trois anciennes régions en 2016 :

- les indemnités de fonction des élus (compte 6531) ont augmenté de 21% entre 2015 et 2016, soit une augmentation en montant de 1,053 M€ ; toutefois, cette augmentation n'est pas totalement représentative des effets de la fusion car, comme indiqué précédemment, l'année 2015 était atypique.

Il est donc préférable de prendre en compte l'évolution entre 2014 et 2016 des indemnités de fonction, qui a été de 15%, soit une augmentation en montant de 0,787 M€ ; cette évolution résulte directement de la décision prise par la région Nouvelle-Aquitaine d'appliquer dès la fusion les taux maximums applicables pour une région de sa strate démographique. Auparavant, les régions Poitou-Charentes et Limousin étaient classées dans des strates démographiques inférieures et appliquaient de ce fait des taux maximums d'indemnités également inférieurs.

- l'augmentation 2014-2016 des cotisations de retraite des élus (compte 6533) a été de 31 % (+0,128 M€) ; celle des cotisations de sécurité sociale part patronale (compte 6534) a été de 14% (+0,227 M€)
- l'augmentation 2014-2016 des frais de formation des élus (compte 6535) a été de 22% (+0,024 M€).

La fusion des régions s'est donc accompagnée d'augmentations sur tous ces points.

1.1.7 Les frais de déplacement et de mission des élus

Les frais de déplacement dans le cadre de l'exercice normal des fonctions

En application du premier alinéa de l'article L.4135-19 du code général des collectivités territoriales, les membres du conseil régional peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil régional, des commissions et des instances dont ils font partie à des qualités.

L'article R.4135-10 du même code précise que ces frais sont pris en charge par la région dans les conditions définies par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 (qui fixe les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat).

Pour les collectivités locales, il y a lieu de tenir également compte du décret n°2001-654 du 19 juillet 2001, qui renvoie pour l'essentiel au décret précédent mais qui précise en son article 7-1 que : « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, en métropole, le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement (...) dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 précité. / Ils peuvent également fixer, pour une durée limitée, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, des règles dérogatoires aux taux des indemnités de mission et de stage. Elles ne pourront, en aucun cas, conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée* ».

Dans le cas des régions Aquitaine et Nouvelle-Aquitaine, il n'a été produit aucune délibération arrêtant des modalités particulières pour les remboursements des frais de déplacement des élus. Il en résulte donc que ce sont les règles de droit commun qui s'appliquent, à savoir celles résultant des décrets précités et des arrêtés ministériels du 3 juillet 2016 fixant les taux forfaitaires de remboursement des frais kilométriques et les taux forfaitaires des indemnités de repas et d'hébergement.

La région Poitou-Charentes a, par délibération du conseil régional du 19 avril 2010, fixé les modalités de remboursement forfaitaire kilométriques, mais en se référant strictement à l'arrêté ministériel du 3 juillet 2006. Dans ce cas, il est toutefois à nouveau possible de s'interroger sur la compétence juridique du conseil régional en ce domaine puisque, par délibération du 26 mars 2010, il avait délégué cette attribution à la commission permanente (étant rappelé que ces deux organes délibérants, bien que juridiquement différents, avaient la même composition).

La région Limousin a, par délibération du 23 juin 2009, fixé les modalités de remboursement des frais de transport engagés par les conseillers régionaux mais les modalités arrêtées étaient également, dans ce cas, similaires à celles applicables aux agents de l'Etat.

Les frais de déplacement dans le cadre de mandats spéciaux

En application de l'article L.4135-19 du code général des collectivités territoriales, les membres du conseil régional ont par ailleurs droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil régional. Ces dispositions sont complétées par l'article R.4135-20 du même code, qui renvoie également au décret n°2006-781 du 3 juillet 2006.

Aucune disposition du code général des collectivités territoriales ne définit ce qu'est un mandat spécial. C'est donc la jurisprudence du Conseil d'Etat⁶ qui en a précisé les conditions et limites, notamment :

- qu'un tel mandat ne peut porter que sur une mission ponctuelle, qui, pour les présidents ou vice-présidents, ne doit pas relever de leurs fonctions normales ;
- qu'il doit recouvrir une mission qui ait une certaine consistance et délimiter clairement les missions que l'élu est chargé d'accomplir ;
- qu'une délibération accordant un mandat spécial ne peut être adoptée a posteriori, car cela violerait le principe de non rétroactivité des actes administratifs.

⁶ Voir notamment la décision du Conseil d'Etat en B n°265325 du 11 janvier 2006

Ces dispositions ont été mises en œuvre de manière différente selon les anciennes régions.

- Il a été indiqué en cours d'instruction que l'ancienne région Aquitaine n'avait pris aucune délibération concernant des mandats spéciaux de 2011 à 2015 inclus.
- La région Poitou-Charentes avait, par délibération du conseil régional du 19 avril 2010, rappelé les règles générales applicables aux mandats spéciaux et a décidé que « *chaque vice-président du conseil régional, chaque président, vice-président de commission détient un mandat spécial permanent pour se rendre en France métropolitaine à des réunions directement liées à l'exercice de sa mission (...)* ». La même délibération renvoie, pour les frais de repas et d'hébergement, aux indemnités forfaitaires prévues par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 et son arrêté d'application du même jour.

Mais, lors de sa réunion du 7 mai 2010, la commission permanente a adopté des dispositions qui diffèrent de celles adoptées par le conseil régional pour ce qui est des modalités de remboursement des frais de séjour (hôtel, restauration). Elle a en effet « *décidé de (les) régler (...) aux frais réels, sur production de factures* ».

Cette situation appelle donc deux observations :

- . il est possible de s'interroger sur la compétence juridique du conseil régional en ce domaine puisque, par délibération du 26 mars 2010, il avait délégué à la commission permanente les attributions suivantes « *conditions d'attribution (...) des frais de déplacement à accorder aux membres des assemblées régionales / approbation des mandats spéciaux et des déplacements des conseillers régionaux* ». Certes, en Poitou-Charentes, tous les membres du conseil régional étaient aussi membres de la commission permanente. Mais il n'en demeure pas moins que ces deux organes sont juridiquement distincts. Au cas d'espèce, cette situation juridique est encore rendue plus confuse par le fait que ces deux organes avaient pris des décisions différentes quant aux modalités de remboursement des frais de séjour;
 - . au demeurant, le conseil régional est à nouveau intervenu à plusieurs reprises par la suite, pour accorder des mandats spéciaux ponctuels à certains élus (le 12 décembre 2011, le 23 mars 2012, le 15 octobre 2012, le 17 mai 2013) ;
 - . la région Poitou-Charentes, en accordant des mandats spéciaux permanents aux vice-présidents, n'a pas respecté la règle dégagée par la jurisprudence administrative selon laquelle un mandat spécial doit être défini par rapport à une mission temporaire et précise.
- La région Limousin avait, par délibération du 16 octobre 2012, décidé de rembourser les frais d'hébergement et de restauration engagés dans le cadre d'un mandat spécial sur la base des frais réels, sur justifications. Les montants des frais d'hôtel étant toutefois limités aux hôtels deux ou trois étoiles, sauf décision exceptionnelle du président. Cette référence à des catégories d'hôtels s'avérait un peu imprécise dans la mesure où aucun plafond financier n'est fixé. Mais, au vu des textes de référence, cette situation n'était pas irrégulière.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'une délibération de la commission permanente de la région Nouvelle Aquitaine en date du 9 octobre 2017 a précisé les règles générales applicables aux mandats spéciaux, qui ont depuis été mises en œuvre à plusieurs reprises.

Les coûts comparés des frais des élus des anciennes régions

Le tableau ci-après reprend les frais de déplacement des élus imputés au compte 6532.

Tableau 7 - Récapitulatif des frais de déplacement et de mission des élus

Nature de la dépense	REGION	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-2015	Moyenne annuelle 2011-2015	Nouvelle-Aquitaine en 2016	Evolution 2014-2016	
										en %	en €
Frais de déplacement (c/6532)	Aquitaine	445 916	333 148	349 667	330 830	286 465	-36%	349 205	545 385	1%	4 997
	Poitou-Charentes	204 461	154 970	160 576	119 639	154 551	-24%	158 839			
	Limousin	167 613	117 633	103 506	89 920	91 016	-46%	113 938			
	Total trois régions	817 991	605 750	613 750	540 388	532 032	-35%	621 982			

Ce tableau met en évidence une tendance globale à la baisse, qui a été assez forte entre 2011 et 2012 dans les trois anciennes régions. Sur l'ensemble de la période, la baisse des trois régions cumulées s'établit à 35 %, la baisse ayant été plus marquée en Limousin (- 46 %) et en Aquitaine (-36 %) qu'en Poitou-Charentes (-24 %).

Pour comparer les trois anciennes régions, le tableau ci-après part des hypothèses et données suivantes :

- la répartition des conseillers régionaux par départements d'origine a été faite au prorata de la répartition légale des candidats par départements applicable avant 2016 (par référence au tableau annexe 7 du code électoral alors en vigueur) ;
- pour le calcul du kilométrage moyen pondéré nécessaire pour se rendre au siège de la région, il a été pris en compte, pour le département où se situe ledit chef-lieu, un kilométrage moyen de 40 km et pour chacun des autres départements, le kilométrage entre son chef-lieu et le chef-lieu de la région.

Tableau 8 - Comparaison des frais de déplacement et de mission

Région	Chef lieu	A - Nombre d'élus	B- Distance moyenne jusqu'à la ville siège	Kilométrage moyen pondéré pour se rendre au siège de la région (C = A x B)	D- Frais du c/6532 : moyenne 2011-2015	Frais moyens 2011-2015 par élus (= D / A)	Frais moyens par kilométrage moyen pondéré (= D / C)
Aquitaine	Bordeaux	85		9 696	349 205	4 108	36
Gironde	Bordeaux	34	40	1 360			
Pyrénées Atlantiques	Pau	17	215	3 655			
Dordogne	Périgueux	12	138	1 656			
Landes	Mont-de-Marsan	11	135	1 485			
Lot-et-Garonne	Agen	11	140	1 540			
Poitou-Charentes	Poitiers	55		5 320	158 839	2 888	30
Charente-Maritime	La Rochelle	18	140	2 520			
Vienne	Poitiers	13	40	520			
Deux Sèvres	Niort	12	76	912			
Charente	Angoulême	12	114	1 368			
Limousin	Limoges	43		2 865	113 938	2 650	40
Haute Vienne	Limoges	20	40	800			
Corrèze	Tulle	14	89	1 246			
Creuse	Guéret	9	91	819			
TOTAL		183		17 881	621 982	3 399	35

Selon l'approche la plus simple, qui se limite à rapporter les frais aux nombres d'élus, ce tableau montre que :

- les frais moyens de déplacement et de mission 2011-2015 ont été plus importants en Aquitaine (en moyenne 4 108 € par an et par élu, contre 2 888 € en Poitou-Charentes et 2 650 € en Limousin) ;
- si l'on prend en compte uniquement les moyennes 2012-2015 (l'année 2011 étant atypique), le classement est identique, avec les montants suivants (3 824 € en Aquitaine, 2 681 € en Poitou-Charentes et 2 338 € en Limousin).
- si l'on prend en compte uniquement l'année 2014 (l'année 2015 étant également atypique), le classement est également identique, avec les montants suivants : 3 892 € en Aquitaine, 2 175 € en Poitou-Charentes et 2 091 € en Limousin)

Les classements diffèrent un peu selon l'approche plus complexe, qui rapporte les montants moyens de frais 2011-2015 au kilométrage moyen pondéré pour se rendre aux sièges des anciennes régions :

- selon cette approche, c'est la région Limousin qui se situait en tête, avec un coût moyen par kilométrage pondéré de 40 € contre 36 € en Aquitaine et 30 € en Poitou-Charentes ;
- si l'on prend en compte uniquement les moyennes 2012-2015 (l'année 2011 étant atypique), le classement est identique, mais avec les montants suivants : 35 € en Limousin, 34 € en Aquitaine et 28 € en Poitou-Charentes) ;
- Si l'on prend en compte uniquement l'année 2014 (l'année 2015 étant également atypique), le classement est légèrement différent, avec les montants suivants : 34 € en Aquitaine, 31 € en Limousin et 22 € en Poitou-Charentes.

Il a été indiqué en fin d'instruction que dans l'ancienne région Poitou-Charentes, le recours au train était assez systématique, pour réduire le montant des frais.

Les effets de la fusion

Comme l'indique le tableau précédent, en 2016, le montant des frais de déplacement et de mission des élus régionaux de la région Nouvelle-Aquitaine s'est élevé à 545 384 €, soit 2,5% de plus que le total des trois anciennes régions en 2015 et seulement 1% de plus qu'en 2014.

Cette évolution somme toute modérée, en dépit de l'extension du ressort territorial de la nouvelle région, s'explique sans doute :

- par le fait que, comme indiqué précédemment, les départements les plus éloignés (ceux de l'ancienne région Limousin) ont perdu 19 conseillers suite à la fusion (passage de 43 à 24 conseillers pour cette ancienne région) ;
- par le fait que la nouvelle région a développé des réunions en visio-conférence et a doté les élus d'outils informatiques ; selon la région, certains d'entre eux recourent également davantage au covoiturage pour se rendre aux réunions.

1.1.8 Les véhicules et logements pouvant être mis à disposition des élus

L'attribution de véhicules

Aux termes de l'application de l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales : « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil régional peut mettre un véhicule à disposition de ses membres (...) lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. (...)* ».

Ces dispositions récentes, issues de l'article 34 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, résultent d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale, dont l'exposé sommaire indiquait que « *l'attribution d'avantages en nature aux élus territoriaux, comme par exemple l'usage de véhicules, d'un portable, d'un ordinateur, s'effectue le plus souvent dans une opacité forte qui contribue à favoriser la suspicion sur le comportement des élus. Pour y remédier, il convient de remplacer l'opacité par la transparence en prévoyant que l'attribution d'avantages en nature nécessite une délibération de l'assemblée délibérante* ».

Il a été indiqué en cours d'instruction que les trois anciennes régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin n'étaient pas concernées par ces dispositions.

Toutefois, et comme le montre la partie 3 du présent rapport relative au temps de travail des agents, certains élus régionaux ont été ou sont encore amenés régulièrement à utiliser des véhicules de la région avec chauffeurs.

Or, les dispositions législatives précitées ne distinguent pas la mise à disposition de véhicules avec ou sans chauffeur ; elles devraient donc trouver à s'appliquer dans tous les cas. De ce fait, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine devrait délibérer annuellement sur les conditions dans lesquelles les élus peuvent être amenés à y recourir. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que les conditions de recours aux véhicules avec chauffeurs ont été formalisées dans une procédure interne mise en œuvre depuis le 1er mars 2018, qui en réserve l'usage aux vice-présidents et au questeur ; pour les autres élus, cela n'est possible qu'à titre exceptionnel. La chambre régionale des comptes rappelle toutefois que les modalités de l'usage de véhicules de la région par les élus devraient faire l'objet d'un encadrement par une délibération du conseil régional.

L'attribution d'un logement de fonction au président

Aux termes de l'article L.4135-19-2 du code général des collectivités territoriales : « *lorsque la résidence personnelle du président du conseil régional se situe en dehors de l'agglomération comprenant la commune chef-lieu de la région et que le domaine de la région comprend un logement de fonction, le conseil régional peut fixer par délibération les modalités selon lesquelles ce logement lui est affecté. / Lorsque le domaine de la région ne comporte pas un tel logement, le conseil régional peut, par délibération, décider d'attribuer au président une indemnité de séjour, dans la limite des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat, en raison des frais qu'il a engagés pour être présent au chef-lieu de la région pour assurer la gestion des affaires de la région* ».

Selon les informations obtenues en cours d'instruction, aucune des anciennes régions n'avait mis en œuvre ces dispositions.

1.1.9 Les groupes d'élus, leurs collaborateurs et leurs moyens

Les groupes d'élus

Aux termes de l'article L4132-23 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les conseils régionaux, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus. / Dans ces mêmes conseils régionaux, les groupes d'élus se constituent par la remise au président du conseil régional d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant. Ils peuvent se déclarer d'opposition. Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui dont l'effectif est le plus élevé. / (...)* ». L'article L. 4132-6 du même code dispose que le règlement intérieur du conseil régional doit notamment déterminer les droits des groupes d'élus régulièrement constitués et les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclaré d'opposition.

La mise en œuvre de ces dispositions législatives s'est faite de la manière suivante :

- en Aquitaine, au cours de la mandature 2010-2015, cinq groupes d'élus étaient déclarés: Le règlement intérieur, en ses articles 78 à 81, prévoyait leurs modalités de constitution et de fonctionnement ainsi que leurs moyens d'expression ;
- en Poitou-Charentes, cinq groupes d'élus étaient déclarés ; il existait également un intergroupe. Le règlement intérieur, en ses articles 56 à 62, prévoyait leurs modalités de constitution et de fonctionnement ainsi que leurs moyens d'expression ;
- en Limousin, cinq groupes d'élus étaient déclarés. Le règlement intérieur, en ses articles 45 à 49, prévoyait leurs modalités de constitution et de fonctionnement ainsi que leurs moyens d'expression ;
- en Nouvelle-Aquitaine, pour la mandature engagée en 2016, sept groupes d'élus sont déclarés. Le règlement intérieur, en ses articles 75 à 78, a repris des règles de constitution, de fonctionnement et d'expression similaires à celle de l'ancienne région Aquitaine. M. ROUSSET a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'un huitième groupe d'élus a été constitué en février 2018.

Les collaborateurs de groupes d'élus

Aux termes de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales : « (...) / *Le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. (...) / (...) / L'élus responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'organe délibérant.* »

Le statut des collaborateurs de groupes d'élus est régi notamment par les articles 110-1⁷, 136⁸ et 34⁹ de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Ces collaborateurs n'ont pas pour mission d'assister la personne de tel ou tel élu dans l'exercice d'un mandat local. Leur travail est plutôt d'accompagner et d'aider administrativement et techniquement les élus du groupe dans leur travail au sein des assemblées délibérantes. Il peut s'agir soit de fonctionnaires territoriaux titulaires de la collectivité affectés auprès de ces groupes d'élus, soit d'agents contractuels. Lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, le recrutement sur des postes de collaborateurs de groupes politiques nécessite au préalable, comme pour les collaborateurs de cabinet, un détachement ou une mise en disponibilité. La durée de leur engagement ne peut pas excéder l'expiration du mandat des élus pour lesquels ils travaillent¹⁰.

En application de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, les emplois de collaborateurs de groupes d'élus doivent avoir été préalablement créés par l'organe délibérant. Or, les groupes d'élus sont susceptibles de changer à chaque mandature, en fonction des résultats des élections et du nouveau règlement intérieur adopté par le conseil régional. Dès lors, il apparaît plus qu'utile que les affectations de personnels aux groupes d'élus fassent l'objet de délibérations à chaque renouvellement général de l'organe délibérant, et que, en cas d'ajustements ultérieurs, les délibérations y afférentes reprennent pour information les emplois maintenus.

Le contrôle mené sur ce point a consisté à vérifier si les effectifs et les niveaux de recrutement des collaborateurs de groupes d'élus en poste en 2015 dans chacune des trois anciennes régions et en 2016 en Nouvelle-Aquitaine correspondaient bien aux délibérations de créations d'emplois. Ce contrôle appelle plusieurs observations.

1. La région Aquitaine a créé, par délibération du 15 avril 1998, quatorze emplois de collaborateurs dont un directeur de cabinet, cinq attachés, un chargé de mission, un rédacteur principal, quatre secrétaires, et deux assistants pour l'ensemble des groupes d'élus. Une délibération a été reprise le 5 février 2001 qui n'a pas modifié les effectifs mais a adapté le tableau des grades et des emplois. Puis, de multiples délibérations sont intervenues pour des créations, des renouvellements ou des transformations de postes (voir le tableau ci-après).

L'examen de ces successions de délibérations, dont certaines sont au demeurant difficiles à comprendre, montre donc l'intérêt qu'il y aurait eu à ce que les affectations de personnels aux groupes d'élus fassent l'objet de délibérations à chaque renouvellement général de l'organe délibérant, et que, en cas d'ajustements ultérieurs, les délibérations y afférentes reprennent pour information les emplois maintenus.

Les effectifs pourvus de collaborateurs de groupes d'élus s'établissaient ainsi : 17 agents en 2011, 15 agents en 2012, 16 agents en 2013, 15 agents en 2014 et 17 agents en 2015.

⁷ « Les agents contractuels recrutés (...) pour exercer les fonctions de collaborateur de groupe d'élus sont engagés par contrat à durée déterminée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable, dans la limite du terme du mandat électoral de l'assemblée délibérante concernée. / (...) / La qualité de collaborateur de groupe d'élus est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale et ne donne aucun droit à titularisation dans un grade de la fonction publique territoriale. / (...) ».

⁸ « (...) / Les agents contractuels (...) recrutés dans les conditions prévues par les articles (...) 110-1 sont régis notamment par les mêmes dispositions que celles auxquelles sont soumis les fonctionnaires en application des articles (...) 33,34,35 (...) du titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales (...) ».

⁹ « Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. / (...) / Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. »

¹⁰ Voir la réponse ministérielle à la question n° 4701, publiée au JOAN du 13 avril 1998, p. 2126)

Tableau 9 - Aquitaine – Créations d'emplois de collaborateurs de groupes d'élus

Délibérations	Directeur	Assistant	Attaché	Chargé de mission	Secrétaire	Observations
15 avril 1998	1	2 dont 1 ¼ temps	5	1	4	Délibération lisible avec le cadre de rémunération pour chaque collaborateur et aussi la répartition par groupe d'élus
5 février 2001		1	6 à plein temps + 1 à 35% + 1 à 50% + 1 à 80%		1 à 35% + 1 à 50%	Pas de changement en ce qui concerne le nombre des effectifs mais adaptation du tableau des grades et des emplois.
28 mai 2003			-1 à TC + 1 à 50%			Changement d'un poste d'attaché à temps plein à 50%
24 mai 2004					-1	Suppression d'un poste de secrétaire
28 juin 2004		1 à 60%	2 à temps plein + 1 à 90% + 1 à 80% + 1 à 45%			Création de nouveaux postes en substitution des anciens : 1 attaché à 50%, 1 attaché à 60%, 2 attachés à temps plein , 1 secrétaire de groupes d'élus à 60%, 1 chargé de relation vice-président
20 juin 2005			1 à 50%			Création d'un poste d'attaché à mi-temps
28 juin 2010						Mention : « Délibération du 28/06/2004 n°2004.1283 en attente de suppression »
29 novembre 2010						Mention : « <i>Suppression d'un emploi de non-titulaire (de Secrétaire Groupe d'Elus) – Délibération du 24/05/2004 n°2004.0783 qui sera soumise à l'avis préalable du CTP</i> ».
14 novembre 2011		1 à temps complet				Création d'un assistant à temps complet
9 juillet 2012						Mention : « <i>Suppression d'un emploi de non-titulaire (d'Attaché Groupe d'Elus) – Délibération du 5/02/2001 n°2001.0007 soumise à l'avis du CTP</i> ».
11 février 2013						Mention : « <i>Suppression d'un emploi de non-titulaire (de secrétaire groupe d'élus) – Délibération du 28/6/2010 n°2010.1350 soumise à l'avis du CTP</i> ».

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'intervention de la commission permanente, par délibérations du 14 novembre 2011, du 9 juillet 2012 puis du 11 février 2013, pour créer ou supprimer des emplois de collaborateurs de groupes d'élus, apparaît problématique au plan juridique puisque cette attribution ne lui avait pas été déléguée par le conseil régional.

2. Dans le cas de la région Poitou-Charentes, le nombre de collaborateurs avait été fixé, pour la mandature 2010-2015, par une délibération du conseil régional du 19 avril 2010, puis modifié par une délibération du même conseil en date du 15 octobre 2012. Selon ces délibérations, en 2015, le nombre d'emplois de collaborateurs de groupes devait s'établir comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 10 - Poitou-Charentes – Création d’emplois de collaborateurs de groupes d’élus

Groupes d’élus en 2015	Cat A	Cat B	Cat C
Une énergie d’avance : Socialistes, Radicaux de Gauche, Ouvriers et Écologistes (27 élus),		1	2,5
Union pour un renouveau régional (11 élus),		1	1
Europe Écologie -Les Verts et apparenté (9 élus),			2,5
Union des démocrates et Indépendants Poitou-Charentes (5 élus),			2,5
Les Centristes Humanistes (3 élus)			0,5
		2	9

Les effectifs pourvus de collaborateurs de groupes d’élus s’établissaient ainsi : 10 entre 2011 et 2012, puis 11 jusqu’en 2015 (neuf de catégorie C et deux de catégorie B). Cette situation était donc conforme aux délibérations de créations d’emplois.

Dans le cas de la région Poitou-Charentes, il y a donc lieu de constater que le dispositif de création des emplois de collaborateurs de groupes d’élus mis en œuvre par le conseil régional était clair et respecté.

3. Dans le cas de la région Limousin, le nombre de collaborateurs de groupes d’élus a été fixé par la délibération du 19 juin 1992, Cette délibération faisait état de cinq assistants de groupes, trois secrétaires contractuelles et deux adjoints administratifs. Elle a été modifiée à 11 reprises entre 2011 et 2015 pour créer, renouveler ou transformer des postes.

L’existence et l’examen de ces successions de délibérations montrent l’intérêt qu’il y aurait eu à ce que les affectations de personnels aux groupes d’élus fassent l’objet de délibérations à chaque renouvellement général de l’organe délibérant, et que, en cas d’ajustements ultérieurs, les délibérations y afférentes reprennent pour information les emplois maintenus.

Tableau 11 - Limousin – Délibérations de création d’emplois de collaborateurs de groupes d’élus

Délibérations	Assistants	Secrétaire	Adjoint	Observations
délib 1982	1 chargé de mission			Pour les autres ce n’est pas clair
19 juin 1992	5	3	2	Tableau des effectifs
24 juin 2011				Il s’agit d’un tableau des effectifs mentionnant la revalorisation des salaires pour trois assistants mais sans création de poste.
5 décembre 2011				Passage d’un poste d’assistant de 25% à 75%
22 mars 2012	création 1 (80%)			
28 juin 2012				Revalorisation de salaire d’un assistant de groupe
16 octobre 2012	création 1 (100%)			Création d’un poste à la suite d’un départ d’un agent
21 mars 2013				Renouvellement de 2 contrats d’assistants et revalorisation des salaires
31 mars 2014				Renouvellement de 2 contrats d’assistants et revalorisation
23 juin 2014	création 1			Renouvellement d’un contrat d’assistant de groupe
20 mars 2015				Renouvellement de 2 contrats d’assistants
23 juin 2015	création 1			Création d’un poste + renouvellement de 2 contrats revalorisés

Les effectifs pourvus de collaborateurs de groupes d'élus s'établissaient ainsi : 7 agents en 2011, 9 agents en 2012, 7 agents en 2013, 6 agents en 2014 et en 2015.

4. La région Nouvelle-Aquitaine a fixé, par délibération de sa commission permanente en date du 25 avril 2016, à 51 le nombre de collaborateurs pour l'ensemble des groupes d'élus. Ce nombre se décompose de la manière suivante : 33 collaborateurs de catégorie A, 5 de catégorie B et 13 de catégorie C.

Pour l'année 2016, la région a transmis un tableau recensant 49 collaborateurs de groupes d'élus, tous contractuels (dont 4 en contrats à durée indéterminée).

Comme indiqué dans la partie du présent rapport concernant les délégations d'attribution du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine à sa commission permanente, la délibération du 1^{er} février 2016 ayant délégué à cette dernière le pouvoir de créer, modifier ou supprimer des emplois est juridiquement fragile. En effet, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives mais conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat applicable sur ce même sujet dans le cas des départements, seul le conseil régional semble être compétent pour créer les emplois et pour en définir les caractères essentiels, sans qu'il puisse déléguer cette attribution, qui est de nature budgétaire, à la commission permanente. Par voie de conséquence, la délibération prise par cette dernière le 25 avril 2016 s'en trouve également fragilisée.

5. Il ressort de l'ensemble des analyses qui précèdent qu'avant la fusion, le nombre total de collaborateurs de groupes d'élus s'établissait à 34 pour l'année 2015.

La région Nouvelle-Aquitaine en fixant dès 2016, à 51 le nombre collaborateurs a donc largement augmenté les effectifs. Cette croissance en nombre s'est accompagnée d'un relèvement des niveaux de recrutement (33 agents de catégorie A dans la nouvelle région alors qu'auparavant, la catégorie C était la plus représentée). Ces décisions ont eu des implications sur la hausse des dépenses de personnel des groupes d'élus (voir ci-après).

Les modalités d'attribution des moyens affectés aux groupes d'élus

Aux termes de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales : « (...) Dans les conditions qu'il définit, le conseil régional peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. / Le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil régional ouvre au budget de la région, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses (...) ».

Le tableau de la page suivante décrit les moyens de fonctionnement (fournitures, humains et financiers) alloués aux groupes d'élus pour chaque région.

Tableau 12 - Comparaison des moyens affectés aux groupes d'élus

REGION	GROUPE ELUS	MOYENS MATERIELS COMMUNS	MOYENS FINANCIERS PAR FOURNITURE	MOYENS HUMAINS	MOYENS FINANCIERS EN 2015 - délibération	Moyens financiers part fixe	Moyens financiers répartis		
Aquitaine - délibération 2 mars 2015	PS.PRG et apparentés (45 élus),			La région Aquitaine a transmis un tableau recensant les chiffres pour l'ensemble des années : en 2011- 17 agents, en 2012 - 15 agents, en 2013 - 16 agents, en 2014 - 15 agents, en 2015 - 17 agents	La répartition de la dotation attribuée aux élus pour leurs dépenses de personnel se fait selon la règle suivante : 25% répartis à part égale entre les groupes, 75% répartis au prorata du nombre d'élus de chaque groupe (Dépenses 2015 - Frais de personnel = 871 044,60€ et frais de fournitures = 40 009,54€)	44 540	359 123		
	Les Républicains – NC - CPNT (17 élus)							44 541	138 234
	Forces Aquitaine (9 élus)							44 541	73 183
	Europe Ecologie – Les verts (8 élus)							44 541	65 051
	Aquitaine Région – Citoyenne (4 élus)							44 541	32 526
Poitou- Charentes- délibération du 19 avril 2010	Une énergie d'avance : Socialistes, Radicaux de Gauche, Ouvriers et Écologistes (27 élus),	Chaque groupe d' élu dispose d'un bureau, d'une salle de réunion. Les bureaux sont équipés de mobilier, de matériel informatique ainsi que du matériel de reprographie, d'affranchissement et de télécommunication (téléphone, télécopie)	Prise en charge des frais de documentation, courrier et de télécommunications : d'une dotation fixe par groupe de 3 000€ et d'une dotation proportionnelle de 1 250€ par conseiller régional	Plusieurs tableaux ont été transmis recensant le nombre de collaborateurs d'élus entre 2011 à 2015 : 10 entre 2011 et 2012, puis 11 jusqu'en 2015.	Les crédits nécessaires aux dépenses de fonctionnement des groupes d'élus ne peuvent excéder le plafond de 30% (Dépenses 2015 Frais de personnel = 374 482,99€ et Frais de fournitures et matériels = 31 192,01€)				
	Union pour un renouveau régional (11 élus),								
	Europe Écologie -Les Verts et apparenté (9 élus),								
	Union des démocrates et Indépendants Poitou-Charentes (5 élus),								
Les Centristes Humanistes (3 élus)									
Limousin - délibération 20 avril 2010	groupe Socialiste (20 élus)	Mise à disposition gratuite des locaux ainsi que du matériel de bureau, du matériel informatique et des fournitures courantes	Prise en charge des frais de documentation, d'affranchissements, de reprographie et de télécommunications dans la limite de 15 000€ par groupe et par an, augmentés de 1 500€ par an par élu adhérent à un groupe.	Plusieurs tableaux ont recensé les effectifs suivants : en 2011 - 7 agents, en 2012 - 9 agents, en 2013 - 7 agents, en 2014 - 6 agents et en 2015 - 6 agents.	Aucun écrit précis sur les moyens financiers (Dépenses 2015 - Frais de personnel = 245 436,89€ et Frais de fournitures et matériels = 42 359,38€)				
	groupe UMP et APPARENTES (10 élus)								
	groupe Limousin – Terre de Gauche (PC/PG/NPA) (6 élus),								
	groupe Ecologie – Les Verts (4 élus)								
	groupe ADS/MEL (2 élus).								

REGION	GROUPE ELUS	MOYENS MATERIELS COMMUNS	MOYENS FINANCIERS PAR FOURNITURE	MOYENS HUMAINS	MOYENS FINANCIERS EN 2015 - délibération	Moyens financiers part fixe	Moyens financiers répartis
Nouvelle-Aquitaine - délibération du 4 janvier 2016 et délibération du 25 avril 2016	Parti Socialiste et Apparentés (85 élus)	Des locaux dont les charges de fonctionnement (C24 assurances, électricité, eau...) sont supportés par la région ;	Les fournitures de bureaux sont attribuées aux groupes d'élus dans la limite d'une enveloppe de 8 500€ (500€ par fixe et 3 500€ par variable au regard de la représentativité de chaque groupe) + Droit d'abonnements dans la limite d'une enveloppe de 16 000€ (1 000€ par fixe et 9 000€ par variable au regard de la représentativité de chaque groupe). - (PS = 2 822€+5 180€) (LR = 1 265€+2 377€) (FN = 1 292€+2 426€) (Ecologie = 992€+1 885€) (UDI=801€+1 541€) (Mouvement démocrate = 719€+1 393€) (Parti radical de gauche = 609€+1 197€)	La délibération du 25 avril 2016 fixe le nombre de collaborateurs à 33 CAT A, 5 CAT B et 13 CAT C, soit 51 postes	La répartition de la dotation attribuée aux élus pour leurs dépenses de personnel se fait selon la règle suivante : 10% répartis à part égale entre les groupes et 90% répartis au prorata du nombre d'élus de chaque groupe.	33 785	1 022 413
	Les Républicains- CPNT (29 élus)					33 785	359 451
	Front National / Rassemblement Bleu Marine (28 élus)					33 785	371 082
	Ecologiste et Citoyen – EELV (18 élus)	Des mobiliers de bureaux pour les personnels de groupes d'élus. Pour chaque agent (un bureau, un fauteuil, une armoire, une crédence°, pour chaque groupe (une table de réunion, huit chaises, un porte-manteau				33 785	243 142
	Union des Démocrates et des Indépendants (10 élus)					33 785	161 725
	Mouvement Démocrate et Apparentés (8 élus)					33 785	126 832
	Parti Radical de Gauche (4 élus)					33 785	80 309

L'examen des modalités selon lesquelles ces moyens ont été attribués appelle une observation concernant la compétence juridique de l'organe délibérant qui y a procédé en Aquitaine. En effet, dans cette ancienne région, c'est la commission permanente qui est intervenue par délibération du 2 mars 2015 pour définir les moyens de fonctionnement des groupes d'élus pour l'année 2015, Or, elle n'avait pas reçu préalablement délégation à cet effet.

Pour la Nouvelle-Aquitaine, c'est dans, un premier temps, le conseil régional qui est intervenu, par délibération du 4 janvier 2016 pour répartir la dotation budgétaire totale par groupes d'élus. Dans un second temps, c'est la commission permanente qui est intervenue pour préciser les moyens mis à disposition, par délibération du 25 avril 2016. Cette intervention est régulière dès lors que la commission avait entretemps reçu délégation de pouvoir, le 1^{er} février 2016 pour « adopter les délibérations relatives au fonctionnement des groupes d'élus, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le conseil régional peut leur affecter, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif et du matériel de bureau et peut prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications ».

Le tableau ci-après compare les dépenses de groupes d'élus des trois anciennes régions et de la nouvelle région et évalue les effets de la fusion.

Tableau 13 - Dépenses de groupes d'élus par région

	Aquitaine 2015	Poitou- Charentes 2015	Limousin 2015	Total 2015 des trois anciennes régions	Nouvelle- Aquitaine 2016	Evolutions 2016/2015 en volume	Evolutions 2016/2015 en %
A- Total dépenses nettes du chapitre 944 (2015)	909 185	411 583	288 337	1 609 105	2 150 744	541 639	34%
B- Effectif légal des conseillers régionaux	85	55	43	183	183	0	0%
C- Nombre de collaborateurs de groupes d'élus	17	11	6	34	49	15	44%
Rapport A/B : Coût moyen par élu régional	10 696	7 483	6 706	8 793	11 753	2 960	34%
Rapport C/B : Nombre moyen de collaborateurs par élu régional	0,20	0,20	0,14	0,19	0,27	0,08	44%
D- Frais de personnel des collaborateurs de cabinet (c/65861)	871 045	374 483	245 437	1 490 965	2 068 661	577 696	39%
Rapport D/C : Coût moyen d'un collaborateur de groupe d'élus	51 238	34 044	40 906	43 852	42 218	-1 634	-4%

Il en ressort que :

- en 2015, les dépenses des groupes d'élus rapportées au nombre de conseillers régionaux étaient plus élevées en Aquitaine (10 696€) que dans les deux autres régions (7483 € en Poitou-Charentes et 6 706 € en Limousin). Cet écart de coût résulte, pour la comparaison entre l'Aquitaine et le Poitou-Charentes, du fait que la première de ces deux régions avait majoritairement des collaborateurs de catégorie A. Tel est aussi le cas, dans une moindre mesure, pour la comparaison entre l'Aquitaine et le Limousin, cette dernière ayant par ailleurs un ratio collaborateurs/élus inférieur aux deux autres régions ;

- les dépenses des collaborateurs de groupes d'élus ont très fortement augmenté entre 2015 et 2016, de 0,542 M€ (soit +34%) pour l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944 et de 0,578 M€ (soit +39%) pour les seuls frais de personnel. Ces fortes augmentations résultent pour l'essentiel de l'augmentation du nombre de collaborateurs de groupes d'élus, passés de 34 à 49.

Le contrôle du respect du plafond de 30 % des indemnités versées aux élus

Aux termes de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales : « (...) *Le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil régional ouvre au budget de la région, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional. / (...)* ».

L'application de ces dispositions nécessite des clarifications préalables.

S'agissant en premier lieu de l'assiette des dépenses retenues pour le calcul de l'enveloppe maximale de 30%, l'article précité apparaît clair : il s'agit bien uniquement « *des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional* », ce qui correspond comptablement aux dépenses imputées au compte 6531 « *Indemnités de fonction* », en excluant du champ du calcul toutes les autres dépenses du comptes 653 qui ne sont pas des indemnités et/ou qui ne sont pas versées directement aux élus¹¹.

S'agissant en deuxième lieu de l'exercice de référence pour le calcul de cette enveloppe maximale, comme l'indique la réponse ministérielle à la question n°61233 publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2005, il ne peut s'agir de l'exercice en cours mais, au mieux, de l'exercice N-1, voire N-2 puisqu'il s'apprécie au vu du « *montant total des indemnités versées* », lequel ne peut donc être un montant prévisionnel mais bien un montant réel, constaté au compte administratif.

S'agissant en troisième lieu de la nature des dépenses des groupes d'élus auxquelles doit s'appliquer le plafond de 30%, il est possible de se demander s'il s'agit des seuls frais de personnel des collaborateurs d'élus ou de l'ensemble des dépenses nettes de fonctionnement affectées aux groupes d'élus.

En effet, ce plafond est cité dans l'alinéa de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales concernant les seuls collaborateurs. De même, la réponse ministérielle susmentionnée semble indiquer que ce plafond s'apprécie uniquement par rapport aux indemnités des élus.

Cependant, aux termes dudit alinéa, ce plafond s'apprécie par rapport au « *chapitre spécialement créé à cet effet* ». Or, aux termes de l'instruction comptable M71 (qui est un texte à portée réglementaire), ce « *chapitre 944 « Frais de fonctionnement des groupes d'élus » (...) comprend les dépenses prévues par l'article L.4132-23 du CGCT (compte 6586) ainsi que les recettes dues à des remboursements sur frais de fonctionnement des groupes d'élus (compte 65869).* ». Le tome 1 de ladite instruction précise les dépenses à imputer au compte 6586 – Frais de fonctionnement des groupes d'élus :

- Le compte 65861 « *Frais de personnel* » enregistre les dépenses de personnel prises en charge par la région pour le fonctionnement des groupes d'élus (rémunérations et charges sociales y afférentes) ;
- Le compte 65862 « *Matériel, équipement et fournitures* » enregistre les autres dépenses de fonctionnement effectués par la région et remis aux groupes d'élus. Ces dépenses sont limitativement

¹¹ 6532 Frais de mission et de déplacement, 6533 Cotisations de retraite, 6534 Cotisations de sécurité sociale - part patronale, 6535 Formation, 6536 Frais de représentation du président, 6537 Compensations pour perte de revenus, 65371 Compensation pour formation, 65372 Cotisations au fonds de financement de l'allocation de fin de mandat, 6538 Frais divers, 65381 Frais médicaux et para-médicaux, 65388 Divers

énumérées par l'article précité du CGCT (local administratif, matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de télécommunications).

Par ailleurs, ce même chapitre peut enregistrer d'autres dépenses et, par ailleurs, être minoré par l'encaissement de recettes liées à divers remboursements.

Ce point n'ayant, semble-t-il à ce jour, pas été tranché clairement par la jurisprudence administrative, il y a donc lieu d'envisager deux hypothèses pour la vérification du respect du plafonnement des dépenses des groupes d'élus :

- l'hypothèse 1, la plus restrictive, qui considère que le plafonnement doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944 ;
- l'hypothèse 2, moins restrictive, qui considère que le plafonnement ne doit s'appliquer qu'aux seuls frais de personnels imputés sur le compte par nature 65861 (étant précisé que, comme l'indique sans ambiguïté le commentaire de ce compte figurant dans l'instruction M71, il s'agit bien de l'ensemble des frais de personnel, incluant les charges sociales).

Le tableau ci-après procède à la vérification du respect du plafond de 30% pour l'ancienne région Aquitaine.

Tableau 14 - Aquitaine : vérification du respect du plafond de 30 %

Aquitaine	2011	2012	2013	2014	2015
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	2 976 743	2 968 861	2 969 392	2 952 164	2 788 437
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	893 023	890 658	890 818	885 649	836 531
C- Dépenses nettes du chapitre 944 Frais de fonctionnement des groupes d'élus	829 439	884 121	925 572	905 003	909 185
D -dont 65861 Frais de personnel	788 439	822 693	845 353	841 518	871 045
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures	41 000	61 428	110 400	63 484	40 010
- Recettes du chapitre 944			-30 181		-1 870
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944					
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)		8 902	-34 914	-14 185	-23 535
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			-32 550	-14 344	-18 367
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861					
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)		70 330	45 305	49 299	14 604
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			47 669	49 140	19 773

Si l'on prend en compte l'hypothèse d'un plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944, il y avait donc en 2015 un dépassement du maximum autorisé qui allait de 18 367 € à 23 535 € selon que l'on prenne pour référence les indemnités des élus versées en 2013 ou en 2014. En appliquant la même hypothèse, des dépassements similaires étaient constatés en 2013 et 2014.

En revanche, si l'on prend en compte l'hypothèse plus favorable d'un plafonnement ne s'appliquant qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861, aucun dépassement n'était constaté sur l'ensemble de la période.

Le tableau ci-après procède à la vérification du respect du plafond de 30% pour l'ancienne région Poitou-Charentes

Quelle que soit l'hypothèse de plafonnement retenue (plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944 ou plafonnement des seules dépenses de personnel) et quel que soit l'exercice de référence pris en compte pour les indemnités des élus (2013 ou 2014), il n'y avait eu, ni en 2015 ni en 2014, de dépassement du maxima autorisé. En appliquant les mêmes hypothèses, des dépassements étaient toutefois constatés pour l'exercice 2013, quelle que soit la méthode de calcul.

Tableau 15 - Poitou-Charentes : vérification du respect du plafond de 30 %

Poitou-Charentes	2011	2012	2013	2014	2015
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	1 511 307	1 515 269	1 512 015	1 484 268	1 421 970
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	453 392	454 581	453 605	445 280	426 591
C- Dépenses nettes du chapitre 944 Frais de fonctionnement des groupes d'élus	362 667	449 835	521 173	448 189	411 583
D -dont 65861 Frais de personnel	296 550	393 274	469 792	396 916	374 483
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures	58 203	45 023	38 919	38 545	31 192
dont autres dépenses de personnel (Primes et indemnités + voyages et déplacements + formation + charges sociales)	7 914	11 538	12 463	12 727	5 908
- Recettes du chapitre 944					
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944					
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)		3 557	-66 593	5 416	33 697
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			-67 781	6 392	42 021
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861					
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)		60 118	-15 211	56 689	70 797
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			-16 400	57 665	79 122

Le tableau ci-après procède à la vérification du respect du plafond de 30% pour l'ancienne région Limousin.

Tableau 16 - Limousin : vérification du respect du plafond de 30 %

Limousin	2011	2012	2013	2014	2015
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	942 324	940 635	942 009	919 926	879 985
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	282 697	282 190	282 603	275 978	263 995
C- Dépenses nettes du chapitre 944 Frais de fonctionnement des groupes d'élus	281 015	257 956	290 994	293 689	288 337
D -dont 65861 Frais de personnel	247 288	228 940	241 561	247 115	245 437
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures	33 896	42 045	50 392	46 199	42 359
dont autres dépenses de personnel (Primes et indemnités + voyages et déplacements + formation + charges sociales)			317		727
dont autres dépenses		179		375	
- Recettes du chapitre 944	-169	-13 209	-1 276		-186
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944					
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)		24 741	-8 804	-11 086	-12 359
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			-8 297	-11 498	-5 734
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861					
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)		53 757	40 630	35 487	30 541
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			41 137	35 075	37 166

Si l'on prend en compte l'hypothèse d'un plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944, il y avait en 2015 un dépassement du maxima autorisé qui allait de 5 734 € à 12 359 € selon que l'on prenne pour référence les indemnités des élus versées en 2013 ou en 2014. En appliquant la même hypothèse, des dépassements similaires étaient constatés en 2013 et 2014.

En revanche, si l'on prend en compte l'hypothèse plus favorable d'un plafonnement ne s'appliquant qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861, aucun dépassement n'était constaté sur l'ensemble de la période.

En guise d'explication pour cette région, son ancien président en fonction en 2015 a produit un tableau expliquant que, pour calculer le montant de l'enveloppe de 30%, l'ancienne région Limousin avait rajouté au

total des indemnités versées aux élus des « *coûts chargés élus* », dont le mode de calcul n'a toutefois pas été explicité. La conformité de ce mode de calcul avec les dispositions précitées de l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales est en toute hypothèse contestable.

Le tableau ci-après procède à la vérification du respect du plafond de 30% pour la région Nouvelle-Aquitaine.

Si l'on prend en compte l'hypothèse d'un plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944, il y a donc un dépassement du maxima autorisé qui va de 543 837 € à 623 627 € selon que l'on prenne pour référence le total des indemnités des élus des trois anciennes régions versées en 2014 ou en 2015.

Même si l'on prend en compte l'hypothèse plus favorable d'un plafonnement ne s'appliquant qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861, les dépassements constatés vont de 461 754 € à 541 543€ selon que l'on prenne pour référence le total des indemnités des élus des trois anciennes régions versées en 2014 ou en 2015.

Enfin, et même si l'on prend en compte le fait que, suite à la fusion, l'enveloppe globale des indemnités de fonction versée aux élus a fortement augmenté, pour atteindre en 2016 un montant de 6 143 110 €, l'enveloppe de 30% calculée sur cette base aurait malgré tout été dépassée de 307 811 € si l'on considère l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944 ou de 225 728 € si l'on ne considère que les frais de personnel du compte 65861.

Tableau 17 - Nouvelle-Aquitaine : vérification du respect du plafond de 30 %

Nouvelle-Aquitaine	TOTAL des trois anciennes régions		2016
	2014	2015	
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	5 356 357	5 090 391	6 143 110
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	1 606 907	1 527 117	1 842 933
C- Dépenses nettes du chapitre 944 Frais de fonctionnement des groupes d'élus	1 633 778	1 604 525	2 150 744
D -dont 65861 Frais de personnel	1 485 549	1 490 964	2 068 661
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures	148 229	113 561	85 135
dont autres dépenses			801
- Recettes du chapitre 944			-3 852
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 944			
Ecart B (exercice N) - C (exercice N)			-307 811
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)			-623 627
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			-543 837
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861			
Ecart B (exercice N) - D (exercice N)			-225 728
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)			-541 543
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			-461 754

Pour expliquer cette situation, il a été indiqué qu'il avait été pris en compte de manière anticipée les effets attendus de l'augmentation des indemnités des élus du fait de la fusion des régions.

Or, dans le cas de la région Nouvelle-Aquitaine, le montant global maximal des indemnités du compte 6531 résultant de l'application de l'annexe 7 du code électoral et de l'article L.4133-4 du code général des collectivités territoriales (183 élus régionaux dont un président, 15 vice-présidents et 45 autres membres de la commission permanente) s'élevait en 2016 à 6 231 762 €.

Dès lors, en application de L.4132-23 du code général des collectivités territoriales et même en procédant à une anticipation du montant global maximal des indemnités à verser aux élus en 2016, le conseil régional ne pouvait

légalement ouvrir en 2016 que des crédits d'un montant maximal de 30 % desdites indemnités, à savoir 1 869 529 €.

Pourtant, et comme le montre le tableau ci-après, qui reprend les données figurant au compte administratif 2016, le conseil régional a ouvert cette année-là des crédits d'un montant total de 2 593 151 € au chapitre 944, dont 2 420 555 € au compte 65861.

Dès lors, et même si l'on considère l'hypothèse la plus favorable selon laquelle le plafond susmentionné de 30% ne trouve à s'appliquer que pour le calcul des frais de personnel du compte 65861, il peut être observé que le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a ouvert en 2016 des crédits excédant de 551 027 € le montant maximal autorisé.

Tableau 18 - Nouvelle-Aquitaine 2016 : crédits ouverts et réalisés au chapitre 944

Régions Nouvelle-Aquitaine – Données 2016 du Chapitre 944	Crédits ouverts (BP + BS + DM)	Réalisations et rattachements
6064 Fournitures administratives	927	801
65861 Frais de personnel	2 420 555	2 068 661
65862 Matériel, équipement et fournitures	171 669	85 135
Total	2 593 151	2 154 596

La Chambre rappelle donc à la région Nouvelle-Aquitaine qu'elle a l'obligation de respecter strictement les dispositions législatives applicables au plafonnement des dépenses, tel que prévu par l'article L.4132-23 du code général des collectivités territoriales.

A l'appui de ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET a produit, la copie de la délibération de la commission permanente de la région Nouvelle Aquitaine en date du 13 mars 2018, prise suite au contrôle de la chambre régionale des comptes et qui a fixé à 1,82 M€ de la dotation 2018 affectées aux dépenses de personnel des groupes d'élus. La chambre régionale des comptes prend acte de cette régularisation à compter de 2018.

1.1.10 La prévention des conflits d'intérêts et les règles de déontologie

Les dispositions des articles 1, 2 et 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des articles 5 à 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 visent à prévenir les situations de conflits d'intérêts auxquelles pourraient être soumis les élus et les agents de la région.

Il a été demandé à chaque région quelles mesures et procédures ont été mises en place pour en informer les personnes concernées :

- la région Aquitaine a transmis deux notes, une non signée et non datée et, l'autre en date du 23 octobre 2015 signée par le directeur général des services. La première aborde l'obligation d'abstention en cas de conflit d'intérêt pour le président de région et un autre point relatif aux conseillers régionaux qui ont une délégation de signature. La seconde note est destinée aux directeurs généraux adjoints et chefs de service mais pas aux élus. Il a toutefois été indiqué en fin d'instruction que ces notes avaient été transmises de manière informelle aux élus ;
- la région Poitou-Charentes a transmis une note du 9 février 2010 à l'attention de la présidente pour la déclaration de situation patrimoniale auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique. Puis, une charte éthique et de déontologie a été adoptée le 25 septembre 2015 par la

commission permanente. Cette charte rappelle les règles applicables dans le cadre du respect éthique et professionnel de l'intérêt général ainsi que les obligations inhérentes aux statuts des élus et des agents de la fonction publique territoriale. La charte précise également la procédure à suivre en cas d'alerte et de dénonciation d'une fraude ou d'un comportement non déontologique ;

- la région Limousin a transmis une note du 21 mars 2014 à l'attention des conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature. Elle détaille avec précision les points suivants : les mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêts, les mesures relatives à la transparence de la vie publique et la répression des situations de prise illégale d'intérêt après la cessation des fonctions. Par ailleurs, une charte de déontologie de 2015 a été soumise à la signature des élus et agents concernés. Elle reprend les règles liées au respect éthique et professionnel, à l'intérêt général, complète le règlement intérieur et rappelle les obligations inhérentes aux statuts de l'élu et de l'agent de la fonction publique territoriale ;
- La Nouvelle-Aquitaine a transmis la délibération du conseil régional en date du 13 février 2017 relative à la mise en œuvre de la charte de déontologie de la région, ainsi que ladite charte, qui a pour objet de rappeler les valeurs fondamentales devant guider l'action de la région, des agents et de ses élus.

Par ailleurs, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a modifié le chapitre IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et l'a réintitulé « *Des obligations et de la déontologie* ». Le nouvel article 28 bis de cette loi dispose que « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ». Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique en précise les missions et dispose en son article 4 que « (...) / *Dans les collectivités publiques relevant de la loi du 26 janvier 1984 précitée, il est désigné par l'autorité territoriale (...)* ».

La Chambre rappelle l'existence de ces nouvelles obligations relatives au référent déontologue et la nécessité pour la nouvelle région de les mettre en œuvre. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que la région Nouvelle Aquitaine avait également mis en place une procédure de recueil des alertes éthiques et a informé les agents sur la déontologie et sur la procédure applicable aux lanceurs d'alertes. L'inspection générale des services de la région en a été chargée et est, par ailleurs, associée à la mise en œuvre des recommandations de l'agence française anti-corruption au sein de la collectivité. Le recrutement d'un référent déontologue est aussi en cours.

1.1.11 L'évolution des personnels et locaux dédiés au fonctionnement des conseils régionaux

Les effectifs, hors cabinet et assistants de groupes politiques, qui ont été dédiés au fonctionnement des instances des conseils régionaux sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 19 - Evolution des effectifs dédiés au fonctionnement des instances des conseils régionaux

	<i>En Nb</i>					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conseil régional Aquitaine	6	6	6	6	6	
Conseil régional Limousin	9	9	9	9	9	
Conseil régional Poitou-Charentes	6	5	5	3	5	
Conseil régional Nouvelle-Aquitaine	-	-	-	-	-	20

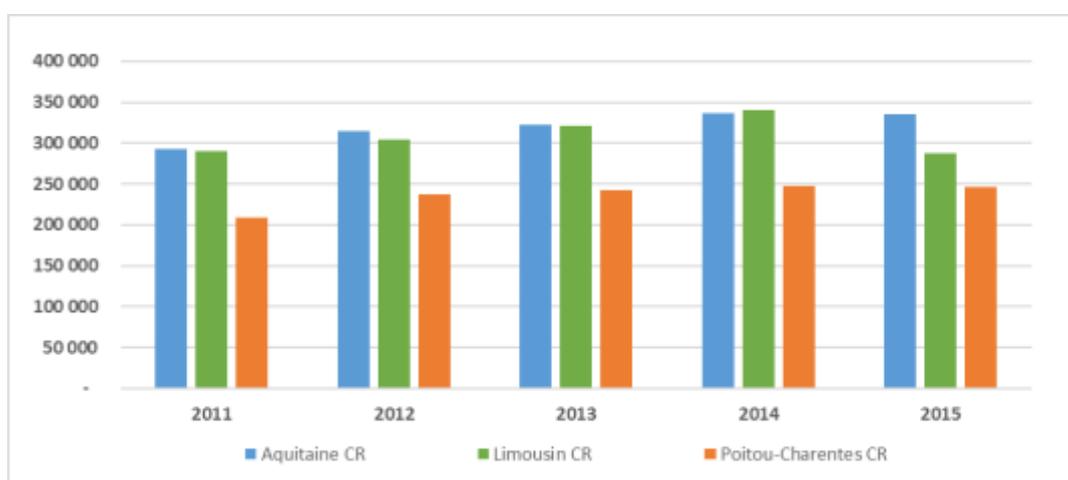
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des documents communiqués par les régions

Ces effectifs ont peu varié sur la période et c'est en Limousin que leur nombre était le plus élevé avec 9 agents. Ces données montrent, en outre, que la fusion a très peu impacté le niveau des effectifs, puisque ceux dédiés au fonctionnement des instances du conseil régional Nouvelle-Aquitaine correspondent quasiment au cumul de ceux des trois anciennes régions.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur est revenu sur les chiffres communiqués par ses services au cours de l'instruction, sans en apporter cependant de pièces probantes. Il précise qu'en Limousin seuls 4 agents étaient uniquement dédiés au fonctionnement des assemblées et que, s'agissant de la Nouvelle-Aquitaine, le nombre d'agents est de 12 et non 20.

Le graphique suivant retrace l'évolution par collectivité des coûts salariaux 2015 du personnel dédié au fonctionnement de ces instances. Il montre que ces coûts ont peu varié sur la période et sont d'un niveau relativement analogue entre les trois collectivités. En effet, les coûts se rapportant à la région Aquitaine représentait 38,6 % de l'ensemble, ceux pour Poitou-Charentes 33,1 % et ceux pour le Limousin 28,3 %.

Graphique : Evolution des coûts salariaux du personnel des instances des conseils régionaux



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des documents communiqués par les régions

S'agissant des locaux, avant fusion chacune des trois anciennes régions disposait d'un site spécifique servant de lieu de réunion au conseil régional et aux différentes commissions. Ces bâtiments comportaient, par ailleurs, des bureaux affectés aux principaux élus, groupes d'élus ou à leurs collaborateurs. Selon l'ordonnateur, l'ensemble de ces espaces étaient détenus en propriété et présentaient les caractéristiques suivantes :

Tableau 20 - Caractéristiques des locaux utilisés par les trois anciennes régions (hors CESER)

Collectivité	Adresse	Superficie	Description
Conseil régional d'Aquitaine	Hôtel de Région, 14 rue François Sourdis à Bordeaux	656 m ² + 618 m ²	- 29 bureaux pour les principaux élus + 1 salle de réunion - 38 bureaux pour les groupes d'élus et collaborateurs + 1 salle de réunion
Conseil régional du Limousin	Hôtel de Région, 27 bd de la Corderie à Limoges	Non précisé	- 13 bureaux pour le président et chacun des vice-président - 24 bureaux pour des groupes d'élus et collaborateurs + 1 salle de réunion
Conseil régional de Poitou-Charentes	Hôtel de Région, 15 rue de l'Ancienne Comédie à Poitiers	Environ 270 m ² Environ 150 m ² Environ 150 m ²	- 9 bureaux pour le président, vice-président et cabinet + 1 salle de réunion - 1 appartement pour la Présidence d'environ 150 m ² - Un bureau pour chaque groupe d'élus

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des documents communiqués par les régions

Depuis la fusion, les organes institutionnels de la région Nouvelle-Aquitaine se réunissent à l'Hôtel de Région sis 14 rue François de Sourdis à Bordeaux. L'espace occupé dans cette ville a progressé. Aux locaux occupés par l'ex Aquitaine (656 m² répartis sur 29 bureaux et 1 salle de réunion situés au 3^{ème} étage) se sont ajoutés de nouveaux espaces au sein de ce même immeuble ainsi que des bureaux loués situés dans un bâtiment annexe (Horizon II sis 11 Terrasse Front du Médoc). L'ensemble de ces locaux représentant un total de 889 m² répartis sur 55 bureaux.

En ce qui concerne l'ancienne région Limousin, l'ordonnateur a précisé qu'une partie des locaux, auparavant dédiés au fonctionnement des institutions de cette collectivité, a été réaffectée aux services administratifs. Il a précisé que 19 bureaux (sur 37) au 1^{er} étage du Bâtiment A ont été réaffectés aux services administratifs au 1^{er} janvier 2016 et que ce nombre sera porté à 26 courant 2017 (environ les deux-tiers de l'espace). Les trois vice-présidents élus sur le territoire limousin et siégeant au sein de la région Nouvelle-Aquitaine ainsi que les groupes politiques ayant une représentation occupent l'espace non réaffecté aux services administratifs. Cette importante rationalisation de l'espace a permis, selon l'ordonnateur, une économie de près 100 000 € annuels suite à la résiliation au 31/12/2016 de baux portant sur plus de 500 m² de bureaux situés au 19 bd de la Corderie.

S'agissant de l'ancienne région Poitou-Charentes, il apparaît que la plupart des bureaux demeurent utilisés par les institutions avec, selon l'ordonnateur, près de 220 m² répartis en 11 bureaux à disposition des élus et 76 m² répartis en 4 bureaux pour les membres du cabinet.

Concernant les coûts de fonctionnement annuels des locaux utilisés ou ayant été utilisés par les assemblées et commissions (exploitation et, le cas échéant, location), les données transmises en réponse par l'ordonnateur font état de coût annuels d'exploitation pour le site de Limoges, détenu en propriété, compris entre 36 221 € TTC (2013) et 20 544 € TTC (2015). S'agissant du site bordelais, les coûts d'exploitation ont été supérieurs pour les espaces détenus en propriété avec 73,58 € TTC/an/m² en moyenne entre 2012 et 2015 soit près de 100 000 € par an. Sur ce même site s'ajoutent, depuis 2016, les dépenses liées aux espaces loués (Horizon II) dont le coût de revient s'établit à près de 350 € annuels TTC par m². Selon l'ordonnateur, l'accroissement de la surface occupée dans la capitale girondine représenterait un surcoût estimé à 85 454 € par an.

Ces données, certes partielles, rendent compte d'une relative stabilité des coûts de location et d'exploitation des locaux dédiés au fonctionnement des institutions. La fusion paraît avoir favorisé un mouvement de concentration sur le site de Bordeaux induisant des surcoûts en matière de location et, en parallèle, permis de réduire l'espace occupé sur le site de Limoges et ainsi favorisé des économies en matière de dépenses de location pour un montant quasi analogue.

S'agissant des frais de déplacements des personnels dédiés au fonctionnement de ces institutions, les comptes annuels ne permettent pas d'isoler les dépenses concernant ces seuls agents dont les frais concernés sont englobés avec tous ceux du personnel de la collectivité. Une analyse générale de la situation et de la variation des frais de déplacements pour l'ensemble des agents et des élus est proposée en 2.9 de ce rapport, tandis que les données relatives aux seuls élus des conseils régionaux figurent en 1.1.9.

1.2 LES CONSEILS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX REGIONAUX (CESER)

1.2.1 Le rôle des conseils économiques, sociaux et environnementaux

1.2.1.1 La création des CESER

La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions, a institué dans chaque établissement public régional métropolitain un « comité économique et social » destiné à participer, par ses avis, à l'administration de la région. Réformés à plusieurs reprises, ces comités deviennent les « conseils économiques et sociaux régionaux » (CESR) et se voient confortés dans leur statut et leurs missions par la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les CESR se sont vu attribuer une compétence environnementale et ont été transformés en « conseils économiques et sociaux environnementaux régionaux » (CESER).

1.2.1.2 Les compétences des CESER

L'article L.4134-1 du CGCT définit le CESER comme étant une assemblée consultative ayant pour mission « *d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ».

Le CESER est obligatoirement saisi pour donner son avis avant l'examen de certains dossiers par le conseil régional (article L.4241-1 du CGCT). C'est, par exemple, le cas pour la préparation et l'exécution du contrat de projet État-région et son bilan d'exécution annuel, les différents actes budgétaires régionaux (orientations budgétaires, budget primitif, compte administratif et décisions budgétaires modificatives) ainsi que sur les schémas à moyen et long terme relatifs aux compétences de la région (schémas de formation professionnelle, d'aménagement du territoire etc.).

Le président du conseil régional peut également demander au CESER d'émettre un avis ou de réaliser une étude sur tout autre projet à caractère économique, social ou culturel. Le conseil économique, social et environnemental peut, en outre, prendre l'initiative de réaliser des rapports et de donner des avis sur des questions entrant dans le champ des compétences de la région ou sur des dossiers d'intérêt général.

Le CESER n'ayant qu'un rôle consultatif, le conseil régional n'est pas tenu de suivre les propositions de l'assemblée consultative et reste seul habilité à décider.

1.2.2 La composition des CESER

Les membres du conseil économique, social et environnemental régional sont désignés pour six ans (article R.4134-6 du CGCT) et répartis en quatre collèges (article R.4134-1 du CGCT) :

- Le premier collège comprend des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées dans la région, quels que soient la nature de leur activité et leur statut juridique ;

- Le deuxième collège comprend des représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives ;
- Le troisième collège comprend des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région. Il comporte, en outre, des représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ;
- Le quatrième collège est composé de personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.

Le décret n°2011-112 du 27 janvier 2011 fixait un nombre de 119 conseillers pour l'Aquitaine, 69 pour le Limousin et 78 pour Poitou-Charentes.

Tableau 21 - Composition des CESER des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

Répartition des membres des CESER	Premier collège	Deuxième collège	Troisième collège	Quatrième collège	TOTAL
Aquitaine	38	38	38	5	119
Limousin	22	22	22	3	69
Poitou-Charentes	25	25	25	3	78
TOTAL	85	85	85	11	266

Source : Tableau CRC d'après CGCT

Le décret 2015-1917 du 30 décembre 2015 prévoit que le mandat des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux désignés en octobre 2013 prend fin au 31 décembre 2017. A titre transitoire, du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017, les CESER des régions regroupées en application de la loi du 16 janvier 2015 sont composés de l'ensemble des membres des CESER des régions qu'elles regroupent.

Ce même décret a fixé la composition des nouveaux CESER issus de la réforme territoriale. Le CESER de Nouvelle-Aquitaine compte, depuis le 1^{er} janvier 2018, 180 membres, ce qui en fait le troisième CESER le plus important de France en nombre de conseillers, à égalité avec celui de la région Grand-Est et derrière ceux d'Ile-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes (190 conseillers chacun).

Tableau 22 - Composition du CESER Nouvelle-Aquitaine (à compter du 1^{er} janvier 2018)

Membres du CESER (à compter de 2018)	Premier collège	Deuxième collège	Troisième collège	Quatrième collège	TOTAL
Nouvelle-Aquitaine	58	58	58	6	180

Source : Tableau CRC d'après CGCT

Les CESER connaissent des taux de renouvellement assez importants en cours de mandature. Ainsi, en Aquitaine, entre le 31 octobre 2013 et le 31 décembre 2015, huit membres démissionnaires ont dû être remplacés, ce qui correspond à un taux de remplacement de 6,7 %. En Limousin, ce sont neuf membres qui ont démissionné au cours de la même période, soit un taux de rotation de 13 %. En Poitou-Charentes, on recense 12 démissions, ce qui porte le taux de remplacement à 15,3 %. Plus récemment, au cours de l'année 2016, le CESER Nouvelle-Aquitaine a recensé 26 démissions (9,8 % de l'effectif total).

1.2.3 L'organisation interne des CESER

1.2.3.1 L'organisation des ex-CESER

Le code général des collectivités territoriales laisse une grande latitude aux CESER pour fixer leur organisation interne. Le règlement intérieur de chaque CESER définit la composition du bureau, le nombre et la composition des commissions et peut prévoir la création de groupes de travail spécialisés. Chaque assemblée peut également comprendre une ou deux sections regroupant des membres du CESER et des personnalités extérieures.

Le CESER de l'ex région Aquitaine comportait quatre commissions et une section, celui du Limousin cinq commissions et une section. Poitou-Charentes disposait de neuf commissions jusqu'en février 2015 avant d'opter, à titre expérimental, pour une organisation en quatre commissions thématiques et une commission finances et plan.

Tableau 23 - Commissions des CESER des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

Régions	Commissions	Sections
Aquitaine	Développement économique et programmations	Veille et prospective (30 membres dont neuf personnalités extérieures)
	Finances régionales et territoires	
	Cadre de vie et solidarités	
	Formation et emploi	
Limousin	Education, formation, recherche	Affaires européennes et internationales (18 membres dont six personnalités extérieures)
	Développement social, culturel et sportif	
	Aménagement du territoire et développement durable	
	Développement économique et emploi	
	Finances et synthèse	
Poitou-Charentes (jusqu'en février 2015)	Développement économique et tourisme	
	Agriculture et activités maritimes	
	Formation tout au long de la vie, recherche	
	Environnement	
	Territoires et cohésion sociale	
	Mobilités et énergies	
	Santé, handicap	
	Coopération, Atlantique et Europe	
	Finances, synthèse et plan	
Poitou-Charentes (à partir de février 2015)	Economie et emploi	
	Formation et insertion	
	Environnement	
	Territoires et cohésion sociale	
	Synthèse, finances et plan	

Source : Tableau CRC d'après règlements intérieurs des CESER et décision du 8 décembre 2014 (CESER Poitou-Charentes)

Chaque CESER dispose d'un bureau composé du président, de vice-présidents et d'un certain nombre de membres.

Les effectifs des bureaux étaient variables d'une région à l'autre. En Aquitaine, les membres du bureau représentaient 27 % des effectifs du CESER, en Limousin 32 % et en Poitou-Charentes 43,6 %. Tout comme le nombre de vice-présidents, la composition du bureau a une incidence financière dans la mesure où la qualité de vice-président ou de membre du bureau entraîne un abondement du régime indemnitaire de base.

Tableau 24 - Composition des bureaux des CESER des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

Régions	Composition du bureau
Aquitaine	Président
	18 vice-présidents
	13 secrétaires (12 avant octobre 2014)
Total Aquitaine	32 membres (31 avant octobre 2014)
Limousin	Président
	9 vice-présidents
	3 secrétaires
	9 membres
Total Limousin	22 membres
Poitou- Charentes	Président
	9 vice-présidents
	9 présidents de commission
	Rapporteur de la commission "synthèse"
	14 membres
Total Poitou-Charentes	34 membres

Source : Tableau CRC d'après règlements intérieurs et arrêtés de nomination

Le conseil régional d'Aquitaine avait souhaité mettre en place des groupes inter-assemblée (GIA) réunissant à parité des membres du conseil régional et du CESER afin d'émettre des avis à titre consultatif sur des dossiers devant être soumis à l'approbation de la commission permanente du conseil régional. Cette initiative visait à créer un lieu d'échange et de concertation et à rapprocher des instances qui ont parfois tendance à s'ignorer. Par ailleurs, depuis 2006, la section veille et prospective a réalisé plusieurs rapports sur saisines conjointes du préfet de région et du président du conseil régional dans le cadre du comité d'orientation et de suivi de l'observatoire des mutations économiques (COSOMEA). Cette expérience de saisines conjointes de l'Etat et de la région constitue, a priori, une originalité n'ayant pas d'équivalent parmi les autres CESER.

1.2.3.2 L'organisation de transition et le nouveau règlement intérieur

La fusion des régions ayant entraîné la fusion des CESER, un arrêté préfectoral du 28 janvier 2016, a fixé la composition de la nouvelle assemblée, qui a adopté son règlement intérieur de transition le 8 mars 2016.

Compte tenu de l'ampleur des effectifs (addition des trois anciens CESER) et du nombre de vice-présidents, l'organisation transitoire s'est avérée assez lourde. Durant la période comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017, le conseil économique, social et environnemental comptait 266 membres. Il s'appuyait sur un bureau de transition composé du président, de 47 vice-présidents et 39 secrétaires¹², ce qui représentait un tiers des effectifs du CESER.

Les travaux étaient répartis entre 11 commissions dont sept commissions thématiques et quatre commissions transverses auxquelles s'ajoutaient une section « veille et prospective ».

¹² L'article 24 du règlement intérieur prévoit que le nombre de secrétaires ou de vice-présidents peut être réduit d'un siège si le président du CESER est issu d'un des trois anciens bureaux

Tableau 25 - Commissions du CESER Nouvelle-Aquitaine (organisation de transition)

Organisation de transition CESER Nouvelle-Aquitaine	
Sept commissions thématiques	
Commission 1	Développement des personnes et des compétences tout au long de la vie
Commission 2	Mobilité
Commission 3	Développement des territoires
Commission 4	Environnement
Commission 5	Economie
Commission 6	Littoral maritime et hinterland
Commission 7	Vie sociale, culture et citoyenneté
Quatre commissions transverses	
Commission A	Finances régionales
Commission B	Approche de l'évaluation des politiques publiques
Commission C	Coopération inter-régionales, transfrontalières et internationales, Europe
Commission D	Communication, valorisation des travaux en lien avec les territoires
Une section Veille et prospective	

Source : Tableau CRC d'après règlement intérieur de transition du CESER ALPC

Un nouveau règlement intérieur a été adopté le 23 juin 2017. Ce document définit l'organisation du conseil à compter du 1^{er} janvier 2018. La nouvelle assemblée, qui compte désormais 180 membres, dispose d'un bureau composé de 32 personnes (55 de moins que durant la phase de transition), dont 20 vice-présidents et 11 secrétaires. Le nombre de commissions est lui aussi réduit (de 11 à 9) mais les thématiques retenues s'inspirent fortement de celles en vigueur durant la période de transition.

Tableau 26 - Commissions du CESER Nouvelle-Aquitaine (organisation définitive)

Organisation du CESER Nouvelle-Aquitaine (à compter de 2018)	
Cinq commissions thématiques	
Commission 1	Education, formation et emploi
Commission 2	Développement des territoires et mobilité
Commission 3	Environnement
Commission 4	Economie
Commission 5	Vie sociale, culture et citoyenneté
Quatre commissions transverses	
Commission A	Finances régionales
Commission B	Evaluation des politiques publiques
Commission C	Coopération inter-régionales, transfrontalières et internationales, Europe
Commission D	Communication, valorisation des travaux en lien avec les territoires
Une section Veille et prospective	

Source : Tableau CRC d'après règlement intérieur du CESER Nouvelle-Aquitaine (adopté le 23/06/2017)

Outre la réduction du nombre de membres du bureau (18 % de l'effectif total contre 33 % auparavant), le nouveau règlement intérieur instaure une stricte parité entre hommes et femmes (dix vice-présidentes et dix vice-présidents, cinq secrétaires femmes et cinq secrétaires hommes, le onzième poste de secrétaire étant attribué en fonction du sexe du ou de la présidente). Il reprend le principe des groupes inter-assemblée (GIA)

et des saisines conjointes entre l'Etat et la région comme cela se faisait en Aquitaine dans le cadre du COSOMEA devenu aujourd'hui COSOMENA¹³.

1.2.3.3 Les réunions des CESER

Les CESER ont organisé de nombreuses réunions au cours de la période 2011-2015. Alors que le CESER Poitou-Charentes se réunissait, en moyenne, plus d'une fois par mois, celui du Limousin organisait généralement six réunions dans l'année. En revanche, les réunions de bureau (en moyenne 15 par an) étaient plus nombreuses que dans les deux autres régions (sept en Poitou-Charentes et 12 en Aquitaine).

Tableau 27 - Réunions plénières et de bureaux

Réunions plénières et de bureaux des trois anciens CESER	Moyenne annuelle 2011-2015
Réunions plénières et élargies aux membres du CESER	
Aquitaine	10
Limousin	6
Poitou-Charentes	13
Réunions de bureaux	
Aquitaine	12
Limousin (y compris bureau restreint)	15
Poitou-Charentes	7

Source : Tableau CRC d'après bilans semestriels (Limousin), récapitulatifs mensuels (Poitou-Charentes) et tableau récapitulatif (Aquitaine)

Le recensement des seules réunions plénières et des réunions de bureaux ne reflète qu'imparfaitement l'activité des membres des CESER car l'essentiel du travail est généralement réalisé au sein des commissions ou des groupes de travail.

En 2016, première année de la période transitoire, le CESER de la région Nouvelle-Aquitaine a organisé 15 réunions plénières et 14 réunions de bureaux, auxquelles s'ajoutent de nombreuses réunions de commissions ou de groupes de travail.

Tableau 28 - Réunions du CESER Nouvelle-Aquitaine (2016)

Réunion du CESER Nouvelle-Aquitaine	2016
Réunions plénières	15
Réunions de bureau	14
Réunions des commissions (11 commissions)	195
Réunions de la section "veille et prospective"	15
Réunions des groupes de travail	27

Source : Tableau CRC d'après tableau récapitulatif CESER Nouvelle-Aquitaine

Les plénières ont lieu généralement à Bordeaux mais des réunions se sont également tenues dans d'autres lieux de la région. Par ailleurs, la visio-conférence est de plus en plus privilégiée, en particulier pour les réunions de travail (commissions, sections etc.).

¹³ Comité d'orientation et de suivi de l'observatoire des mutations économiques en Nouvelle-Aquitaine.

1.2.4 Le régime indemnitaire des membres du CESER

1.2.4.1 Les principes réglementaires

L'indemnité allouée aux membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux est au plus, égale à 50 % de l'indemnité maximale de fonction pouvant être allouée à un conseiller régional de la même région (article R.4134-24 du CGCT). Cette disposition a été modifiée, à titre transitoire, par le décret n°2015-1917 du 30 décembre 2015 qui précise que pendant la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017, « *les membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux des régions regroupées perçoivent, pour l'exercice effectif de leurs fonctions, une indemnité égale au plus à 40 % de l'indemnité maximale de fonction pouvant être allouée à un conseiller régional de la même région* ». Cette mesure touche indirectement les vice-présidents et les membres du bureau dont l'indemnité est calculée par rapport au régime indemnitaire des conseillers.

Les vice-présidents ayant reçu délégation du président perçoivent une indemnité majorée d'un coefficient de 1,9. Pour les membres du bureau, autres que les vice-présidents ayant reçu délégation du président, le coefficient de majoration est de 1,3.

Le président du CESER perçoit, quant à lui, une indemnité au plus égale à 50 % de l'indemnité maximale de fonction pouvant être allouée au président du conseil régional.

1.2.4.2 Les régimes indemnitaires appliqués dans les trois anciens CESER

En 2004, les trois anciennes régions ont pris des délibérations afin de fixer le régime indemnitaire des membres du CESER.

Le 16 décembre 2004, le conseil régional du Limousin a fixé le montant des indemnités de base aux plafonds prévus par le code général des collectivités territoriales. Cette délibération ne faisait pas référence à des montants, ce qui permettait une évolution dans le temps, en fonction des règles applicables aux conseillers régionaux. En 2015, l'indemnité brute annuelle d'un conseiller CESER du Limousin était de 9 123,6 € (avant modulation éventuelle en fonction des présences aux réunions).

En Poitou-Charentes, l'assemblée délibérante a voté le régime indemnitaire du CESER le 20 décembre 2004, en mentionnant des montants précis et en indiquant que cette proposition permettait de limiter le budget prévisionnel à 670 000 €, contre 640 290 € en 2004. Cette décision a été modifiée et complétée par une délibération du 19 décembre 2005 qui a revalorisé les montants de 9 % par rapport à ceux établis un an auparavant. A cette occasion, il a été précisé que ces indemnités suivaient l'évolution de l'indice 100 de la fonction publique. L'indemnité brute annuelle d'un conseiller de Poitou-Charentes était de 8 777,76 € en 2015.

En Aquitaine les montants des indemnités versées aux membres du CESER ont été arrêtés lors de la réunion du 20 décembre 2004 (délibération n°2004-3052) : 1 081 € par mois pour un conseiller, 1 406 € pour les membres du bureau autres que les vice-présidents, 2 055 € pour les vice-présidents et 2 614 € pour le président. La rédaction de cette délibération, qui fixe des montants précis et non un principe de rémunération basée sur un indice susceptible d'évoluer, a pour conséquence de figer les sommes dues au titre des indemnités des membres du CESER. Or, il a été constaté que les montants réellement perçus en 2015 différaient de ceux définis par la délibération n°2004-3052. Interrogée sur ce point, la région répond que des revalorisations indiciaires sont intervenues par décret s'imposant aux collectivités. Cette interprétation est contestable dans la mesure où la délibération du 20 décembre 2004 ne fait justement pas référence à un indice mais indique des montants en euros sans prévoir de revalorisation automatique. Toutefois, l'écart constaté entre les indemnités versées en 2015 et les montants définis en 2004 demeure assez limité puisqu'il est d'environ 5,4 %, ce qui est

légèrement supérieur à l'évolution de la valeur du point de la fonction publique entre janvier 2005 (4,3963) et décembre 2015 (4,6303).

Tableau 29 - Différence entre les montants votés et les montants versés aux conseillers du CESER Aquitaine

	Montants maximum trimestriels délibération n°2004-3052	Montants payés par trimestre (*)	Différence par trimestre (*)	Différence annuelle (*)	Différence en % (*)
Conseillers	3 243,00 €	3 421,32 €	178,32 €	713,28 €	5,50%
Membres du bureau	4 218,00 €	4 447,71 €	229,71 €	918,84 €	5,45%
Vice-présidents	6 165,00 €	6 500,51 €	335,51 €	1 342,04 €	5,44%
Président	7 842,00 €	8 268,20 €	426,20 €	1 704,80 €	5,43%

Source : Tableau CRC d'après délibération n°2004-3052 et bulletins de paye 2015

(*) Il s'agit d'un calcul théorique dans la mesure où les indemnités sont modulées en fonction de la participation aux réunions. Les données concernent les membres du CESER bénéficiant de 100 % de leur régime indemnitaire.

Le Bureau de l'ex-CESER Aquitaine, réuni le 6 juillet 2010, a eu à se prononcer sur la possibilité d'un ajustement de l'indemnité de présence suite à un relèvement du régime indemnitaire appliqué aux conseillers régionaux. Il a exprimé le souhait de ne pas bénéficier de cette revalorisation, tenant compte des modifications simultanées de la composition de l'assemblée socio-professionnelle (passage de 113 à 119 membres suite à l'adoption de la loi dite « Grenelle 2 ») et du contexte de tension sur les finances publiques. Ainsi, au moment de la fusion intervenue en janvier 2016, l'indemnité de base des membres du CESER Aquitaine représentait 43 % de l'indemnité versée jusqu'ici aux conseillers régionaux, en-deçà du maximum de 50 % autorisé jusqu'alors. Elle s'établissait à 13 685,28 € bruts par an (avant modulation éventuelle en fonction des présences aux réunions).

1.2.4.3 Le régime indemnitaire appliqué par le CESER Nouvelle-Aquitaine

Par délibération du 1^{er} février 2016, le conseil régional Nouvelle-Aquitaine a voté le régime indemnitaire de ses élus ainsi que le régime indemnitaire transitoire des membres du CESER. A cette occasion, il a été fait application des taux maximum prévus alors par la réglementation (40 % de l'indemnité allouée à un conseiller régional pour la période transitoire du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017), soit 12 773 € bruts par an.

Les dépenses annuelles théoriques¹⁴ engendrées par le paiement des indemnités des membres du CESER de Nouvelle-Aquitaine s'élèvent à 4,1 M€ pendant la période transitoire. Avec la réduction des effectifs prévue à compter de 2018 et le maintien de ce taux, ces dépenses théoriques devraient être ramenées à 2,6 M€, soit une économie de près de 37 % par rapport à la période transitoire.

Le CGCT prévoit qu'à l'issue de la période transitoire, les indemnités des membres du CESER peuvent être portés à 45 % de l'indemnité maximale de fonction pouvant être allouée aux conseillers régionaux (article R.4134-24). Toutefois, par délibération du 26 mars 2018, le conseil régional a décidé de maintenir le régime indemnitaire des membres du CESER au taux de 40 %.

¹⁴ Il s'agit d'un montant « théorique » car les indemnités varient en fonction de la présence des membres aux différentes réunions du CESER.

Tableau 30 - Régime indemnitaire du CESER Nouvelle-Aquitaine

Indemnités de présence avant modulation	Régime transitoire 2016-2017		Régime 2018(*)	
	Nombre de membres(*)	Montant brut annuel (€)	Nombre de membres(*)	Montant brut annuel (€)
Président	1	33 072	1	33 072
Vice-présidents ayant reçu délégation	47	1 140 408	20	485 280
Membres du bureau (autres que les VP)	39	647 244	11	182 556
Conseillers (non membres du bureau)	179	2 285 472	148	1 889 664
Total annuel	266	4 106 196	180	2 590 572

Source : Tableau CRC constitué à partir des données de la région Nouvelle-Aquitaine et de la délibération n°2016.20.SP.

(*) si application des taux votés en février 2016.

1.2.4.4 Les délégations accordées aux vice-présidents

Le régime indemnitaire des vice-présidents est conditionné par l'existence de délégations (article R.4134-26 du CGCT). Or, la notion même de délégation n'était pas entendue de la même façon selon les CESER.

En Limousin, des délégations portant sur des domaines précis ont été accordées aux vice-présidents, ce qui n'était pas le cas en Poitou-Charentes et en Aquitaine.

L'article 12 du règlement intérieur du CESER Poitou-Charentes indiquait que les vice-présidents délégués recevaient une délégation expresse de la part du président et pouvaient également recevoir délégation de manière permanente ou temporaire pour représenter le président du CESER. Des délégations individuelles et permanentes étaient données aux conseillers (prioritairement aux vice-présidents et aux membres qui composent les bureaux des commissions) pour représenter le CESER dans les différentes institutions, commissions mixtes et organismes extérieurs. En revanche, contrairement à ce qui se faisait en Limousin, aucune délégation portant sur des domaines de compétence précis n'a été produite. En cas d'invitation ponctuelle, si le président du CESER était empêché, il donnait délégation à un membre pour le représenter ou représenter l'assemblée. Ces délégations (individuelles, permanentes, ponctuelles) faisaient l'objet d'une délibération du bureau du CESER.

En Aquitaine, selon la réponse apportée en cours d'instruction, « *l'usage n'était pas à proprement parler celui de délégations nécessairement validées pour les vice-présidents... Outre les désignations permanentes validées en séances plénières ou réunions du bureau en début de mandature puis en cours d'année en fonction des sollicitations, chaque invitation adressée au président donnait lieu à la mobilisation pro tempore d'un membre ou de plusieurs membres... Pour ces invitations et représentations ponctuelles, l'usage était de solliciter très prioritairement les vice-présidents ... Le titre de vice-président du CESER (18 au total) correspondait à une fonction explicite d'animation au sein de chacune des quatre commissions thématiques ainsi qu'au sein de la section veille et prospective ou du groupe de travail permanent Coopérations inter-régionales, transfrontalières et internationales* ».

C'est cette conception assez large de la notion de délégation qui a été reprise en Nouvelle-Aquitaine après fusion des trois anciens CESER. Or, il est de jurisprudence constante qu'une délégation doit être suffisamment précise en ce qui concerne son contenu et l'identité du délégant et du délégataire. C'est à cette condition que le régime indemnitaire accordé aux vice-présidents peut se justifier. Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptes a donc recommandé d'établir des délégations précises portant sur des domaines de compétences clairement énoncés, cette condition s'avérant nécessaire à l'attribution d'un régime indemnitaire majoré pour les vice-présidents.

En réponse, le président du conseil régional s'est engagé à établir plus clairement les délégations des vice-présidents du CESER, en lien avec les domaines de compétence des instances qu'ils animent. Une délibération sera prochainement présentée en séance plénière.

1.2.5 La modulation des indemnités des membres du CESER en fonction de leur présence aux réunions

Le CGCT prévoit une modulation des indemnités des membres du CESER en fonction de leur participation aux réunions (article R.4134-27). Cette disposition a été transcrite de manière plus ou moins contraignante selon les régions.

En Aquitaine, le système de modulation tenait compte des fonctions exercées et du nombre de participations trimestrielles aux réunions. Les taux appliqués pouvaient varier entre 0 % (participation à aucune réunion) et 100 % (au moins 10 réunions pour les conseillers, 16 pour les vice-présidents et 13 pour les autres membres du bureau).

En Limousin, le régime dégressif était commun à toutes les fonctions (à l'exception du président) et variait en fonction du nombre de participations mensuelle aux réunions. Les taux étaient compris entre 20 % (participation à aucune réunion) et 100 % (quatre réunions et plus). Il est à noter qu'un membre du CESER qui ne participait à aucune réunion percevait quand même 20 % de l'indemnité de base.

En Poitou-Charentes, le principe d'une modulation (peu contraignante) était prévu dans une délibération du 20 décembre 2004. L'indemnité était, en théorie, réduite au maximum de 50 % dans le cas où un membre du CESER n'était pas présent à au moins 50 % des réunions. Dans les faits, la modulation n'est devenue effective qu'à partir du deuxième trimestre 2015, en application d'une délibération du 20 février 2015. En fonction de leur participation trimestrielle aux réunions, les membres du conseil percevaient une indemnité comprise entre 20 % (participation à moins de 20 % des réunions) et 100 % (participation à au moins 60 % des réunions), moyennant un « crédit d'absence » de quatre réunions sur l'année. Les modulations des troisième et quatrième trimestres 2015 devaient être répercutées par les services financiers du conseil régional sur les indemnités du premier et deuxième trimestres 2016. En raison de la fusion, les régularisations n'ont pu être effectuées en temps voulu et des titres de recettes ont été adressés aux conseillers concernés en février 2017 pour un montant de 14 566 €.

Tableau 31 - Montant des retenues sur indemnités (2015) – CESER Aquitaine et Limousin

CESER	Montants des retenues appliquées en 2015
Aquitaine	223 994 €
Limousin	221 899 €

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Le 27 mai 2016, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a arrêté le régime de modulation des indemnités des membres du CESER en fonction de leur présence trimestrielle aux réunions. Les taux d'abattement retenus variaient entre 0 et 100 %. Ce principe de modulation a été confirmé par une délibération du 26 mars 2018, qui impose une présence accrue aux vice-présidents et membres du bureau (respectivement 12 et 10 réunions) pour bénéficier d'un taux d'indemnité de 100 % contre 9 réunions, au moins, pour les simples conseillers (le décompte des réunions s'effectue par demi-journée et le nombre minimum de réunions est revu à la baisse au troisième trimestre de l'année pour tenir compte de la période estivale).

Tableau 32 - Règles appliquées pour les retenues sur indemnités – CESER Nouvelle-Aquitaine

Nombre de réunions	Taux
Vice-présidents	
12 réunions et plus	100%
8 à 11 réunions	75%
4 à 7 réunions	50%
1 à 3 réunions	25%
Aucune réunion	0%
Membres du bureau	
10 réunions et plus	100%
6 à 9 réunions	75%
4 à 5 réunions	50%
1 à 3 réunions	25%
Aucune réunion	0%
Conseillers	
9 réunions et plus	100%
5 à 8 réunions	75%
3 à 4 réunions	50%
1 à 2 réunions	25%
Aucune réunion	0%

Source : région Nouvelle-Aquitaine – délibération n°2018.549.SP du 26 mars 2018

La procédure de contrôle mise en place pour l'ex CESER Aquitaine a été reconduite (communication d'un état récapitulatif des présences, vérifié à réception par recoupement des feuilles d'émargement). Les indemnités sont maintenant versées mensuellement (trimestriellement auparavant) et l'abattement fondé sur les absences est appliqué a posteriori au cours du trimestre suivant. Les retenues appliquées au cours du troisième trimestre 2016 s'élevaient à 162 833 € (source région Nouvelle-Aquitaine).

1.2.6 Le remboursement des frais de mission et déplacement des membres des CESER

En Aquitaine et Poitou-Charentes, les règles et barèmes servant de référence pour la prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement étaient ceux fixés par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux conditions et aux modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

En Limousin, les remboursements des frais de séjour se faisaient sur la base de délibérations prévoyant l'application d'un régime dérogatoire lorsque les frais étaient liés à un mandat spécial (disposition prévue par l'article R.4135-20 du CGCT). Une délibération du 25 juin 2007 indiquait que, dans le cadre d'un mandat spécial, les frais de repas et de nuitées étaient remboursés en fonction des frais réellement engagés, sur présentation des justificatifs, et que ce remboursement était plafonné à 150 € par nuit. Une délibération du 16 octobre 2012 a abrogé ces dispositions et les a remplacées par un régime « déplafonné » mais limitant l'hébergement aux hôtels deux ou trois étoiles maximum, sauf situation exceptionnelle validée par le président du conseil régional. Cette disposition s'avère imprécise dans la mesure où aucun plafond financier n'est fixé. Toutefois, malgré des conditions de remboursement a priori plus favorables, la dépense annuelle moyenne rapportée au nombre de membres du CESER était plus faible en Limousin que dans les autres régions (l'étendue géographique des trois anciennes régions peut, en partie, expliquer les écarts constatés).

Tableau 33 - Frais de mission et de déplacement des membres des CESER

Frais de mission et de déplacement par membre du CESER	Nombre de membres	Dépense annuelle moyenne (2013-2015)	Dépense annuelle moyenne par membre du CESER (2013-2015)
Aquitaine	119	198 678 €	1 670 €
Limousin	69	69 422 €	1 006 €
Poitou-Charentes	78	111 728 €	1 432 €
Total trois régions	266	379 828 €	1 428 €
	Nombre de membres	Dépense 2016	Dépense moyenne par membre du CESER (2016)
Nouvelle-Aquitaine	266	374 381 €	1 407 €

Source : Tableau CRC, calculs effectués à partir des données des comptes administratifs des régions (compte 65212 – Frais de mission et déplacement)

1.2.7 Le coût des CESER dans les comptes administratifs des régions

Les CESER font l'objet d'une présentation fonctionnelle au sein des comptes administratifs des régions. Les coûts de fonctionnement¹⁵ imputés aux conseil économiques, sociaux et environnementaux sont retranscrits au chapitre 930-22. Cette comptabilité analytique est toutefois perfectible car de nombreuses dépenses, en lien direct avec les activités des CESER, n'apparaissent pas à ce chapitre. C'est en particulier le cas des dépenses de personnels mis à disposition de ces organismes.

En moyenne, sur la période 2011-2015, le total des dépenses imputées aux CESER dans les comptes administratifs des trois anciennes régions s'élève à un peu plus de 4 M€ par an (2,3 M€ pour l'Aquitaine, 656 k€ pour le Limousin et 1,1 M€ pour Poitou-Charentes).

Le CESER Poitou-Charentes avait pour particularité d'occuper des locaux extérieurs au conseil régional (216 m² de bureaux dans un immeuble loué par la région qui abritait également d'autres services du conseil régional). Cette location est intervenue à compter de novembre 2013, suite à une profonde réorganisation des locaux de la région nécessaire afin d'accueillir les personnels du comité régional du tourisme (CRT), de l'institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT) et de certains agents en charge des fonds structurels européens. La fusion des trois régions n'ayant pas donné lieu à une nouvelle organisation des locaux, les loyers continuent à être payés par la région Nouvelle-Aquitaine (54,7 K€ en 2016 pour l'espace occupé par le CESER). Toutefois, des discussions ont été engagées avec les services techniques en charge de l'immobilier pour réfléchir à une réaffectation à court ou moyen terme des collaborateurs du site de Poitiers dans des locaux qui seraient propriété de la collectivité afin de supprimer ce coût de location.

¹⁵ Les dépenses d'investissement sont théoriquement retranscrites au chapitre 900 – Service généraux - Seul le CESER Poitou-Charentes est concerné, uniquement pour l'exercice 2013 et pour un montant modeste (8 450 €).

Tableau 34 - Dépenses de fonctionnement des CESER (hors charges de personnel)

En €

Dépenses de fonctionnement des trois CESER	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CESER Aquitaine						CESER Nouvelle-Aquitaine
Total des dépenses	2 322 019	2 298 406	2 249 013	2 377 366	2 190 323	
<i>dont indemnités de fonction</i>	1 714 042	1 712 852	1 638 350	1 792 930	1 693 097	
<i>dont frais de mission et déplacement</i>	274 028	244 431	222 253	202 757	171 022	
<i>dont frais de réception, fêtes et cérémonies</i>	120 823	89 835	93 815	79 940	90 560	
CESER Limousin						
Total des dépenses	632 127	683 846	693 667	673 213	597 517	
<i>dont indemnités de fonction</i>	508 813	612 947	526 871	541 364	473 928	
<i>dont frais de mission et déplacement</i>	65 475		73 680	67 762	66 824	
<i>dont frais de réception, fêtes et cérémonies</i>	7 235	NC	11 235	7 834	10 485	
CESER Poitou-Charentes						
Total des dépenses	1 114 161	1 036 744	1 041 135	1 084 027	1 104 208	
<i>dont indemnités de fonction</i>	867 591	891 090	897 857	888 173	881 464	
<i>dont frais de mission et déplacement</i>	129 711	90 850	98 266	110 413	126 503	
<i>dont frais de réception, fêtes et cérémonies</i>	26 551	20 042	15 131	28 041	17 063	
<i>dont loyers et charges</i>	160	574	5 336	43 730	53 426	
Total des trois CESER	4 068 307	4 018 996	3 983 815	4 134 606	3 892 048	4 780 845
<i>dont indemnités de fonction</i>	3 090 446	3 216 888	3 063 078	3 222 468	3 048 489	4 002 427
<i>dont frais de mission et déplacement</i>	469 214	335 281	394 199	380 932	364 350	374 381
<i>dont frais de réception, fêtes et cérémonies</i>	154 608	NC	120 181	115 814	118 108	139 621

Source : Tableau CRC d'après comptes administratifs des régions

En 2016, la fusion à effectif constant des trois CESER s'est traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 22 % par rapport à 2015 et de 19 % par rapport à la moyenne de la période 2011-2015. Malgré les dispositions du décret n°2015-1917 du 30 décembre 2015 visant à limiter le montant des indemnités durant la phase transitoire¹⁶, ces dernières ont progressé de près de 28 % par rapport à l'année précédente (+954 k€). Cette inflation s'explique par le mode de calcul de l'indemnité des conseillers du CESER qui est proportionnelle à l'indemnité versée aux conseillers régionaux, elle-même calculée en fonction de la population de la région. Cette dépense diminuera à partir de 2018 en raison de la réduction du nombre de conseillers CESER (180 au lieu de 266), ce qui devrait, à indemnité égale, engendrer une économie d'environ 1,5 M€. Les frais de réception, fêtes et cérémonies ont également progressé de 9,8 % (+ 21,5 k€) entre 2015 et 2016, alors que les frais de mission et déplacement ont été assez contenus (+ 2,7 %).

La majeure partie des coûts des CESER qui apparaissent dans les comptes administratifs des régions sont constitués par les indemnités de fonction des membres et, dans une moindre mesure, par les frais de mission et de déplacement : en moyenne, au cours de la période 2013-2015, les indemnités de fonction ont représenté entre 74,8 % et 82,3 % des dépenses imputées aux CESER (83,7 % en 2016) et la part des frais de mission et de déplacement était d'environ 10 %, quelle que soit la région considérée (7,8 % en 2016).

¹⁶ Maximum 40 % de l'indemnité allouée à un conseiller régional au lieu de 50 % hors phase transitoire.

Tableau 35 - Les principales dépenses des CESER

En %

Part des principales dépenses des CESER (source comptes administratifs- chapitre 930-22)	Moyenne 2013-2015			2016
	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Nouvelle-Aquitaine
Total des dépenses	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>dont indemnités de fonction</i>	74,8%	81,2%	82,3%	83,7 %
<i>dont frais de mission et déplacement</i>	9,7%	10,4%	10,3%	7,8 %
<i>dont frais de réception, fêtes et cérémonies</i>	4,2%	1,4%	2,0%	2,9 %

Source : Tableau CRC d'après comptes administratifs des régions

1.2.8 Les personnels mis à disposition des CESER

L'article L.4134-5 du CGCT prévoit que « le conseil régional met à la disposition du conseil économique, social et environnemental régional les moyens de fonctionnement nécessaires. Le conseil régional met également les services régionaux ou une partie de ceux-ci à la disposition du conseil économique, social et environnemental régional à titre permanent ou temporaire, notamment pour lui permettre de réaliser des études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel de sa compétence ».

Le personnel affecté auprès du conseil économique, social et environnemental régional est chargé, sous l'autorité fonctionnelle du président de cette assemblée, d'assister et d'apporter son concours technique auprès des membres siégeant dans les instances de gouvernance et de production.

En Aquitaine, durant la période examinée, entre 17 et 19 agents étaient affectés au CESER pour des coûts salariaux compris entre 833 k€ et 980 k€ selon les exercices concernés. En Limousin, l'effectif était de sept personnes pour des charges de personnel comprises entre 280 k€ à 316 k€. En Poitou-Charentes, entre cinq (2013) et dix agents travaillaient pour le compte du CESER, pour un coût annuel compris entre 356 k€ et 567 k€.

Tableau 36 - Personnel mis à disposition des CESER (période 2011-2015)

Personnels CESER au 31/12	2011	2012	2013	2014	2015
CESER Aquitaine					
Effectifs	18	18	17	19	19
Coûts salariaux globaux (en €)	832 953	837 094	867 257	935 493	980 024
CESER Limousin					
Effectifs	7	7	7	7	7
Coûts salariaux globaux (en €)	280 185	286 673	295 224	298 950	316 480
CESER Poitou-Charentes					
Effectifs	10	10	5	10	9
Coûts salariaux globaux (en €)	555 580	546 232	355 927	567 428	565 381
CESER des trois anciennes région					
Effectifs	35	35	29	36	35
Coûts salariaux globaux (en €)	1 668 718	1 669 999	1 518 408	1 801 871	1 861 885

Source : Tableau CRC d'après réponse région Nouvelle-Aquitaine

Au total, en 2015, ces frais de personnel représentaient 1,86 M€, montant qui n'apparaissait pas parmi les dépenses imputées aux CESER dans les comptes administratifs des régions.

Fin 2016, le CESER Nouvelle-Aquitaine comptait 34 agents représentant 32,1 ETP répartis sur les trois sites des anciennes régions, pour un coût de 1,85 M€.

Tableau 37 - Personnel mis à disposition du CESER Nouvelle-Aquitaine (2016)

Effectifs CESER Nouvelle-Aquitaine	Effectifs (2016)	ETP	Coûts salariaux (bruts)
Site de Bordeaux	18	16,8	1 011 729 €
Site de Limoges	6	5,3	305 308 €
Site de Poitiers	10	10	537 616 €
Total	34	32,1	1 854 654 €

Source : Tableau CRC d'après réponse région Nouvelle-Aquitaine

La fusion n'a donc pas entraîné de réorganisation des moyens. La période dite transitoire ne s'y prêtait guère. Le CESER Nouvelle-Aquitaine dispose des locaux attribués aux trois anciens CESER : 367 m² à Bordeaux, 216 m² à Poitiers, dans un bâtiment loué à proximité de l'antenne régionale, et 133 m² à Limoges. Les équipes restent, pour l'instant, réparties entre ces trois sites mais des aménagements de surface ont été réalisés (le bureau de l'ancien président du CESER Poitou-Charentes a été transformé en salle de réunion et de visio-conférence et celui du Limousin en une salle mutualisée au bénéfice de l'exécutif du conseil régional et du CESER). A compter de 2018, il serait logique qu'une réorganisation des services soit mise en œuvre afin de les adapter aux besoins de la nouvelle assemblée.

La région indique qu'un travail d'anticipation sera mené « *pour envisager les modalités les plus pertinentes en terme d'organisation* ». Elle précise, par ailleurs, que plusieurs dispositions ont d'ores et déjà été prises s'agissant des personnels : un poste transféré de Limoges vers Bordeaux, non renouvellement d'un contrat de chargé de mission, transfert vers un autre service d'un agent de catégorie B qui travaillait à mi-temps pour le CESER. En outre, un besoin de remplacement consécutif au départ d'un agent permanent sur le site de Poitiers, fin 2015, s'est traduit par le recrutement d'un chargé de mission (catégorie A) sous statut de contractuel dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2017. De la même manière, le remplacement de deux autres chargés de mission titulaires (sur le site de Poitiers et celui de Limoges) s'est fait dans un cas par recours à un agent vacataire en poste jusqu'à fin 2017, et dans le second cas par recrutement en mission d'immersion au CESER d'un agent titulaire de la collectivité non remplacé dans son service d'origine. Enfin, toujours selon la collectivité, « *la réflexion et le travail de préfiguration engagés pour adapter l'organisation des services à partir de 2018 tiennent compte de l'anticipation de quelques départs progressifs d'agents à la retraite à cet horizon ou dans l'année suivante* ».

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional prend acte des recommandations de la chambre et s'engage à faire figurer, dès 2019, le coût du personnel mis à disposition dans le chapitre budgétaire consacré au CESER. Il indique que des discussions ont été engagées pour réaffecter les personnels de l'antenne de Poitiers dans des locaux propriété de la collectivité et que des réaménagements de surface ont été réalisés sur les sites de Poitiers et de Limoges. Il souligne également que 29 agents représentant 27,1 ETP étaient mis à disposition du CESER au 1^{er} juillet 2016, ce qui constitue une diminution des effectifs par rapport à 2015 (36 agents).

1.2.9 Le coût de fonctionnement des CESER

Les coûts globaux des CESER peuvent être évalués à partir des comptes administratifs des régions auxquels il convient d'ajouter les coûts salariaux des personnels mis à disposition de ces organismes¹⁷.

¹⁷ Cette évaluation n'intègre pas les dépenses courantes de fonctionnement, par exemple les fluides et l'usage des locaux mis à disposition (à l'exception des locaux loués pour le CESER Poitou-Charentes).

Tableau 38 - Evaluation du coût de fonctionnement des CESER

En €

CESER	Dépenses de fonctionnement	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Nouvelle-Aquitaine
Aquitaine	Fonction 930-22 - comptes administratifs	2 322 019	2 298 406	2 249 013	2 377 366	2 190 323	
	Coûts salariaux (source région)	832 953	837 094	867 257	935 493	980 024	
	Total	3 154 972	3 135 500	3 116 270	3 312 859	3 170 347	
Limousin	Fonction 930-22 - comptes administratifs	632 127	683 846	693 667	673 213	597 517	
	Coûts salariaux (source région)	280 185	286 673	295 224	298 950	316 480	
	Total	912 312	970 519	988 891	972 163	913 997	
Poitou-Charentes	Fonction 930-22 - comptes administratifs	1 114 161	1 036 744	1 041 135	1 084 027	1 104 208	
	Coûts salariaux (source région)	555 580	546 232	355 927	567 428	565 381	
	Total	1 669 741	1 582 976	1 397 063	1 651 455	1 669 589	
Coûts agrégés	Fonction 930-22 - comptes administratifs	4 068 307	4 018 996	3 983 815	4 134 606	3 892 048	4 780 845
	Coûts salariaux (source région)	1 668 718	1 669 999	1 518 408	1 801 871	1 861 885	1 854 654
	Total	5 737 025	5 688 995	5 502 224	5 936 477	5 753 933	6 635 499

Source : Tableau CRC d'après réponse de la région Nouvelle-Aquitaine

En 2016, le coût de fonctionnement du CESER Nouvelle-Aquitaine s'élevait à 6,63 M€, en augmentation de 15 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'explique principalement par le régime indemnitaire qui, bien qu'étant minoré au cours de la période transitoire, demeure proportionnel au régime indemnitaire des conseillers régionaux, lui-même déterminé en fonction de la population des nouvelles régions.

1.2.10 La production des CESER

Le CESER est, auprès du conseil régional et de son président, une assemblée consultative. Certaines décisions prises par le conseil régional nécessitent toutefois un avis préalable du conseil économique, social et environnemental (article L.4241-1 du CGCT). C'est le cas pour les documents relatifs :

- à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ;
- à tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ;
- aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;
- aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ;
- aux orientations générales dans le domaine de l'environnement.

A l'initiative du président du conseil régional, il peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région. Il peut, en outre, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.

Une analyse comparative de l'activité des trois anciens CESER se heurte à des méthodes de comptabilisation différentes. Le CESER Limousin avait pour habitude d'établir un seul avis par saisine qui regroupait l'ensemble des remarques des commissions sur les différents rapports soumis à examen. De la même manière il ne procédait qu'à un seul vote sur l'ensemble des dossiers présentés lors d'une décision modificative. Cette pratique minore sensiblement le nombre de rapports annuels produits. Ainsi, sur la période 2011-2014, le CESER Limousin n'a comptabilisé, en moyenne, que 11 rapports annuels contre 41 en Aquitaine et 31 en Poitou-Charentes.

Tableau 39 - Contributions des CESER

Nombre de contributions des CESER (avis, rapports motions)	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Aquitaine	42	43	43	35	43	206
Limousin	13	10	11	11	35(*)	80
Poitou-Charentes	37	31	29	28	28	153

Source : Tableau CRC d'après réponse de la région Nouvelle-Aquitaine

(*) Exercice atypique dans la mesure où, dans le cadre de la fusion, le CESER Limousin a souhaité contribuer aux réflexions en élaborant des fiches thématiques de convergence sur les principaux thèmes de compétence des régions (24 fiches thématiques en 2015).

Les données, qui recensent les avis et rapports produits par les CESER, ne reflètent que partiellement leur activité car ne sont pas comptabilisés les documents supports de communication (lettres périodiques par exemple) ni les participations à diverses activités, conférences ou réunions. Il en est de même pour la représentation « externe » auprès de nombreux organismes.

Au-delà de l'aspect purement statistique, la question de la portée des avis rendus par les CESER est certainement la plus pertinente mais également la plus difficile à évaluer.

L'article L.4241-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *chaque fois qu'il estime utile le CESER peut charger son rapporteur d'exposer l'avis qu'il a rendu devant la commission compétente du conseil régional. Celle-ci est tenue de l'entendre* ». Toutefois, dans la pratique, cette disposition est peu utilisée.

L'évaluation de la portée des avis rendus par les conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux n'est pas explicitement prévue par les dispositions législatives ou réglementaires. Une évaluation qualitative de l'activité et, indirectement, de l'utilité des CESER n'est pas aisée. Dans le cadre des saisines budgétaires, les retours se font généralement lors des débats des séances plénières du conseil régional au travers des interventions des élus qui citent, parfois, les avis du CESER. En ce qui concerne les travaux d'auto-saisines sur un thème ou sur un sujet qui a été décidé et instruit par le CESER, le travail est encore plus complexe car les orientations et/ou préconisations s'inscrivent, le plus souvent, dans la durée. Par ailleurs, la reconnaissance de la paternité d'une proposition ayant débouché sur une décision de l'assemblée délibérante est souvent impossible.

A la demande de la chambre, le CESER a recensé quelques exemples de prise en compte de ses travaux.

CESER de l'ex région Aquitaine :

- la politique sectorielle d'accompagnement régional des musiques actuelles, mise en œuvre entre 2011 et 2015, s'inspire largement des travaux d'auto-saisine réalisés sur ce sujet en 2010, les acteurs culturels concernés s'étant eux-mêmes appuyés sur les analyses et propositions du CESER dans le cadre de leur partenariat avec la collectivité régionale ;
- deux rapports récents de mars et décembre 2015, consacrés aux enjeux de l'économie circulaire¹⁸, ont largement inspiré le conseil régional et serviront d'appui à la rédaction d'une feuille de route à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine.

¹⁸ Concept économique qui s'inscrit dans le cadre du développement durable. Une telle économie fonctionne en avec pour objectif de produire des biens et services tout en limitant fortement la consommation et le gaspillage des matières premières, et des sources d'énergies non renouvelables.

CESER de l'ex région Limousin :

Les meilleurs retours concernent les saisines du président du conseil régional sur des thèmes précis, pour lequel l'assemblée exécutive a une problématique et des interrogations particulières et qui se situent dans un agenda de court/moyen terme. On peut citer, entre autres :

- un rapport de 2011 portant sur les dispositifs régionaux d'aides aux lycéens dans lequel le CESER a fait des propositions précises sur les aides régionales aux manuels scolaires et aux équipements, qui ont été reprises par le conseil régional ;
- un rapport de 2014 sur les emplois associatifs en Limousin à la suite duquel la région a pris en compte les idées du CESER sur les modalités de financement des postes associatifs et les mesures de soutien aux salariés en cas de sortie du système.

Au-delà des travaux prévus par les textes, certaines initiatives prises par le CESER ont abouti à la réalisation d'actions concrètes. Par exemple, un forum ayant pour thème la mobilisation de l'épargne locale au service du développement régional a conduit au lancement d'un emprunt obligataire et la création du conseil régional des jeunes, initiative inspirée par les réflexions du bureau du CESER.

CESER de l'ex région Poitou-Charentes :

Le CESER Poitou-Charentes avait développé une initiative visant à assurer un suivi dans le cadre de ses réunions de bureau à l'issue de chaque session plénière, afin de faire état des suites ayant pu être données par le conseil régional aux remarques et préconisations formulées. Les documents communiqués indiquent que ces « retombées » étaient très variables selon les thèmes abordés. Parmi les rapports ayant eu un impact direct sur les décisions de la région, on peut mentionner :

- un rapport de 2015 sur « *La mise en œuvre de la Trame verte et bleue* » qui a permis d'alimenter les réflexions du conseil régional pour l'élaboration du projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE), ainsi que le lancement d'un dispositif d'information et d'accompagnement des communes sur la Trame verte et bleue ;
- un rapport de 2012 sur le développement de l'enseignement supérieur en Poitou-Charentes, repris par le conseil régional pour l'élaboration du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche 2012-2014 ;
- un rapport de 2011 sur les énergies marines en Poitou-Charentes qui s'est concrétisé par la mise en place d'un volet énergies marines renouvelables dans le plan régional de développement des énergies en mars 2012.

CESER Nouvelle-Aquitaine :

Dans le prolongement de ce qui était fait en Poitou-Charentes, les services du CESER Nouvelle-Aquitaine établissent, à l'issue de chaque session plénière, une synthèse faisant apparaître les échanges entre élus régionaux mentionnant l'activité du CESER ou l'intérêt porté à ses remarques et préconisations.

L'une des principales contributions du CESER de la nouvelle région concerne l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). L'assemblée consultative a formulé 27 amendements et propositions de modifications insistant sur certains enjeux sectoriels, sociaux et territoriaux. A l'issue de la réunion de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), 23 de ces 27 propositions ont été prises en compte dans la version finale du document présentée au conseil régional en

décembre 2016. Une démarche similaire a été mise en place pour les schémas régionaux à venir, en particulier pour le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), pour le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) ou encore pour le schéma régional de développement touristique et de loisirs (SRDTL).

Récemment, lors de sa séance plénière du 18 octobre 2017, le CESER Nouvelle-Aquitaine a présenté un état comparatif entre les enjeux identifiés par les ex CESER en 2015 et les grandes orientations de conseil régional depuis janvier 2016. La mesure des retombées des travaux des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux doit être systématisée car cette pratique est nécessaire, voire indispensable, pour assurer la légitimité de ces institutions qui font souvent l'objet d'un débat au regard de leurs coûts de fonctionnement. De ce fait, la chambre ne peut qu'encourager le CESER à développer des outils d'évaluation et, en parallèle, à poursuivre le travail engagé, notamment, à travers les groupes inter-assemblées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional indique qu'à l'occasion de la nouvelle mandature du CESER, débutée en janvier 2018, la commission transverse « évaluation des politiques régionales » envisage un travail d'auto-saisine consacré à l'évaluation des productions de l'assemblée consultative et à la mesure de la prise en compte de ses préconisations.

1.3 LES REPRESENTATIONS DES REGIONS

1.3.1 Les représentations en France des trois anciennes régions

L'ancienne région Limousin disposait d'une représentation à Paris. L'ordonnateur a précisé que cette « Maison du Limousin » était installée dans un immeuble de 352 m² détenu en copropriété, situé à l'angle de la rue de Caumartin et de la rue Boudreau. Le coût de cette représentation a fortement fluctué au cours de la période, passant de 12 127 € (2011) à 324 496 € (2014). L'ordonnateur a précisé que le caractère très fluctuant de ces dépenses résulte de travaux d'aménagements, d'acquisition de la loge au rez-de-chaussée et de réfection de la façade de la Maison du Limousin qui ont été réalisés de 2013 à 2015 pour un montant total de 487 260 €. Il a ajouté que les personnels employés n'étaient pas rémunérés par l'ex région Limousin mais salariés de la SEM Maison du Limousin. Par ailleurs, en termes de représentations, cette collectivité disposait d'antennes dans les deux villes-préfectures des départements de la Corrèze et de la Creuse, Tulle et Guéret. Le coût annuel moyen cumulé de ces deux antennes s'est établi à près de 50 000 €.

L'ancienne région Aquitaine disposait quant à elle d'une représentation à Paris au, 21 rue des Pyramides, dénommée « Maison d'Aquitaine ». La surface totale de ce bien, répartie sur deux niveaux, s'élevait à plus de 400 m² pour un coût de location de près de 450 000 € en 2015. Au sein de cette représentation, l'ordonnateur a précisé qu'un seul agent régional a été employé, un administrateur territorial hors classe, détaché depuis 2009 auprès de la Maison de l'Aquitaine et rémunéré par l'association éponyme en assurant la gestion. En cumulé, entre 2011 et 2016, la collectivité a subventionné cette association loi 1901 à hauteur d'un montant cumulé de 2 666 564 €, soit près de 450 000 € par an en moyenne.

L'ex-région Poitou-Charentes ne disposait plus depuis plusieurs années d'une représentation à Paris. En revanche, elle disposait de locaux de près de 100 m² situés au 1-3 rue du Départ. En 2015, les dépenses totales, hors personnel liée à ces espaces, se sont montées à 75 760 €, dont 70 067 € de loyers et charges locatives. Par ailleurs, elle disposait d'un espace régional dénommé « Aire du Poitou-Charentes » situé à Vouillé sur l'autoroute A10. Ce lieu, désormais intitulé « Espace régional en Nouvelle-Aquitaine » comprend des salles de réunion et un amphithéâtre.

Suite à la fusion, la nouvelle région dispose de deux sites de représentation dans la capitale dénommés sous le même vocable « Maison de la Nouvelle-Aquitaine à Paris ». L'ancienne « Maison du Limousin » dispose d'un centre d'affaires et d'une boutique, des événements, rencontres professionnelles ou *show-room* peuvent s'y

tenir. Le bâtiment de la rue des Pyramides à Paris est présenté comme l'ambassade économique, touristique et culturelle de la région à Paris. L'ordonnateur précise, en réponse aux observations provisoires, que l'existence de deux sites de représentation ne présente pas d'intérêt particulier pour la région fusionnée. Il produit une délibération en date du 18 mai 2018 par laquelle la commission permanente a autorisé l'exécutif à engager des démarches en vue de la cession de l'ancienne « Maison du Limousin » dont la valeur aurait été, selon lui, évaluée à 4,2 millions d'euros. Enfin, il est à noter que les antennes de Tulle et Guéret ont été conservées et représentent, selon l'ordonnateur, une dépense d'environ 50 000 € par an.

1.3.2 Les représentations des trois anciennes régions auprès de l'Union européenne

La région Limousin occupait des bureaux dans les locaux de la représentation des régions Centre et Auvergne à Bruxelles situés au 67 rue de la Loi. Le coût de cette représentation a fluctué au cours de la période, s'établissant entre 53 688 € (2013) et 102 579 € (2015). Il comprenait notamment une partie des dépenses de personnel des deux à trois agents employés dans cette structure entre 2011 et 2015. L'ordonnateur a indiqué que chaque région assurait le financement d'un tiers des postes mutualisés au sein de cette représentation.

A compter de 2013, l'ex-région Poitou-Charentes disposait d'une représentation à Bruxelles où étaient employés trois agents pour un coût salarial global de 121 217 € en 2015. L'ordonnateur n'a pas précisé le montant des éventuels coûts de location du bâtiment abritant cette représentation.

En ce qui concerne l'ex-région Aquitaine, elle disposait d'une représentation auprès de l'Union Européenne (« Bureau Europe Aquitaine »), localisée au 21 rue Montoyer à Bruxelles. Constitué de bureaux et de salles de réunion, ces locaux d'environ 200 m² ont engendré des coûts de location de 98 245 € en 2015 contre 52 831 € en 2011. De 4 à 5 agents communaux ont été employés dans cette représentation. En 2015, les coûts salariaux relatifs à ces agents se sont montés à 261 773 €.

La chambre s'est étonnée de ne pas retrouver dans la base des feuilles de salaires 2015 de l'ancienne région Aquitaine les rémunérations relatives à trois de ces agents. En réponse, l'ordonnateur a précisé et justifié du fait que la collectivité ne verse pas directement la rémunération et les charges sociales de ces agents mais en rembourse, sur présentation de factures, le paiement à un secrétariat social d'employeurs agréé auprès duquel elle est affiliée depuis 1999.

Consécutivement à la fusion, la représentation de la région Limousin auprès de l'Union européenne a déménagé pour s'installer dans les locaux de l'ancienne région Aquitaine qui constitue le lieu unique de représentation de la région Nouvelle-Aquitaine auprès de l'Union européenne. L'ordonnateur a indiqué que ce déménagement a généré une économie équivalente au montant des loyers et charges des locaux précédemment occupés, soit un peu plus de 100 000 €.

2 ORGANISATION, EFFECTIFS ET GESTION DU PERSONNEL

2.1 COMPARAISON DU PERIMETRE ET DES MODES DE GESTION DES TROIS ANCIENNES REGIONS ET DE LA NOUVELLE COLLECTIVITE

2.1.1 *Les fonctions transversales*

Les précisions apportées par l'ordonnateur quant aux modes de gestion des activités relevant des fonctions transversales rendent compte de pratiques relativement homogènes entre les trois anciennes collectivités et marquées par une internalisation forte de ces fonctions.

L'ordonnateur a, en effet, indiqué que les fonctions financières, les fonctions relatives à la commande publique et les fonctions relatives aux ressources humaines étaient réalisées en intégralité au sein des trois anciennes collectivités par du personnel régional.

Il a précisé, en outre, que les services juridiques des trois anciennes régions assuraient eux-mêmes, et donc en régie, la quasi-totalité de leurs missions de conseil. La situation était analogue s'agissant des fonctions liées à la communication institutionnelle des ex-régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes puisque, selon l'ordonnateur, aucune prestation n'a fait l'objet de transferts de compétences, de délégations de services publics ou de mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée et que seules certaines actions ont fait l'objet, de 2011 à 2015, de marchés formalisés (marchés à bons de commande, marchés négociés, accords-cadres) et de marchés sous forme de bons de commande simples.

En matière d'audit, il apparaît que seule l'ancienne région Aquitaine disposait d'une inspection générale des services. L'ordonnateur a précisé que des missions d'audit étaient déléguées à des tiers en raison de leur technicité.

Enfin, la principale différence entre les anciennes collectivités concerne l'entretien des locaux régionaux puisqu'elle était internalisée en Limousin (16 agents dédiés), essentiellement externalisée dans le cadre de marchés publics en Poitou-Charentes (2 agents en charge d'environ 20 % des bâtiments) et complètement externalisée dans le cadre de marchés publics en Aquitaine.

2.1.2 *Les politiques sectorielles*

➤ Formation professionnelle et apprentissage

L'ordonnateur a estimé que la formation professionnelle s'est développée au travers d'outils différents au sein des trois anciennes régions. Il a précisé que Poitou-Charentes avait mis en place un service d'intérêt économique général (SIEG) couvrant 60 % de l'offre de formation tandis qu'en Aquitaine et Limousin sa réalisation a intégralement été opérée par le biais de marchés publics.

Des différences dans les modes de gestion s'observaient aussi, selon lui, s'agissant de l'apprentissage. Il a indiqué que l'ancienne région Poitou-Charentes présentait également en ce domaine un niveau d'internalisation plus marqué en étant notamment propriétaire des locaux de certains centres de formation des apprentis (CFA) et en assurant directement la rémunération des stagiaires. Les régions Limousin et Aquitaine fonctionnaient par le biais de marchés publics avec l'Agence de services et de paiement (ASP) pour l'attribution du revenu social de formation. D'une manière générale, l'ordonnateur a estimé que les missions relatives à cette politique régionale ont été exercées en régie, sauf pour les primes aux employeurs d'apprentis à Limoges (convention de mandat avec l'ASP), et en Aquitaine pour l'organisation des olympiades des métiers (marché public). Il a mentionné aussi l'existence d'un marché à bons de commande conclu par l'ancienne région Poitou-Charentes, jusqu'à fin 2017, avec pour objet l'analyse, le contrôle et la formulation d'un avis sur les comptes annuels et les annexes remis par les CFA mais aussi l'accompagnement sur le plan juridique et financier de la région et des établissements dans l'évolution structurelle de l'apprentissage.

➤ Enseignement, culture et patrimoine

L'ordonnateur a précisé que la nouvelle région exerce ses missions pour l'enseignement, la culture et le patrimoine essentiellement en interne. Il a précisé, toutefois, que la collectivité a fait le choix, notamment en matière culturelle, de s'appuyer très largement sur des « agences » ou « organismes associés » qui, selon ses propres termes, jouent un rôle d'opérateurs des politiques publiques régionales au travers d'un cadre contractuel (conventions d'objectifs pluriannuelles). Il a mentionné que ces organismes existaient dans les trois anciennes régions et sont en voie de recomposition pour une action au niveau du nouveau périmètre.

Il a ajouté qu'en matière de soutien à l'emploi dans ces secteurs, les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes ont développé une importante politique de soutien direct à l'emploi associatif (culturel ou sportif), qui n'avait pas son équivalent en Aquitaine. A ce propos, l'ancien ordonnateur du conseil régional Limousin a souligné, au cours de l'entretien de fin de contrôle, les résultats positifs de ce soutien et précisé qu'il pouvait concerner jusqu'à 600 emplois selon un apport moyen d'environ 13 000 €, une intervention publique prévue par convention jusqu'en 2020. L'ancienne région Poitou-Charentes se distingue aussi, selon lui, par une plus forte territorialisation de sa politique culturelle, avec le déploiement de 88 animateurs culturels dans les lycées (un par établissement).

S'agissant du secteur de l'enseignement, l'ordonnateur a précisé que la compétence régionale autour des lycées est exercée exclusivement en interne par du personnel régional en ce qui concerne le fonctionnement, l'équipement et le soutien aux politiques éducatives. La construction, la rénovation et la maintenance des lycées, ont été également réalisés en régie directe en ex-Limousin et ex-Poitou-Charentes, alors que l'ex-Aquitaine avait fait le choix, selon lui, de confier ces actions à des mandataires.

➤ Aménagement des territoires

En Aquitaine, l'ordonnateur a précisé que cette politique a été gérée en régie directe en ce qui concerne les contrats de territoires. Au titre de l'animation partenariale des politiques de développement local, le centre de ressources sur le développement territorial Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA) a été créé, en 2002, à l'initiative de l'État et de la région Aquitaine, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (personne morale à autonomie financière).

En Poitou-Charentes, les contrats de territoires ont également été gérés en régie directe.

S'agissant de la direction de l'observation et de la prospective, entre 2011 et fin 2013, ces missions ont été opérées par l'Institut atlantique d'aménagement des territoires (IAAT), régie à autonomie financière avec personnalité morale créée par délibération du 20 octobre 2008. Cet IAAT a été internalisé au sein des services de la région, le 1^{er} janvier 2014.

Enfin, en Limousin le mode de gestion en régie directe a également prévalu en ce qui concerne les contrats de territoires. Au titre de la communication sur la politique d'accueil de nouveaux arrivants, plusieurs marchés ont été conclus avec des tiers. En 2013, le réseau rural régional Limousin (porté juridiquement par la région) avait mis en œuvre des temps de professionnalisation des acteurs (méthodes d'animation, d'élaboration d'un diagnostic, d'une stratégie, d'une évaluation) et des ateliers thématiques prospectifs en vue de préparer les agents et les élus des territoires de projet à la contractualisation territoriale 2015-2017 et à la candidature LEADER 2014-2020 ayant conduit à la passation de marchés.

➤ Environnement

S'agissant des interventions régionales dans le domaine de l'environnement, l'ordonnateur a précisé que pour l'ex Aquitaine, une agence régionale de biodiversité (ARB) a été créée à l'initiative de la région et des acteurs de la biodiversité en région avec pour mission d'animer un forum des acteurs régionaux pour la biodiversité. Il a précisé que l'ARB a bénéficié d'un financement majoritaire de la région sans que cela constitue, de son point de vue, une mission externalisée.

En ex Poitou-Charentes, un observatoire régional de l'environnement (ORE) porte des missions d'observation, centre de ressources de la biodiversité et d'accompagnement des acteurs de la biodiversité. Cette structure est

financée par la région de façon non majoritaire et ne constitue pas une compétence externalisée, selon l'ordonnateur. L'ordonnateur a indiqué qu'une fusion de l'ARB et de l'ORE devait intervenir en 2017.

➤ Transports

L'ordonnateur a précisé que s'agissant du mode d'exploitation des transports et infrastructures ferroviaires ou routières, quelle que soit la région, c'est l'externalisation sous différentes formes qui a été le modèle le plus répandu. Il a ajouté que quel que soit le mode de transport concerné, les trois ex régions font régulièrement appel à des AMO via des marchés publics et commandent de nombreuses études. Il a précisé aussi qu'elles participent à des travaux d'infrastructures routières ou ferroviaires via des conventions de participation financière, et qu'un certain nombre des opérations concernées sont inscrites au CPER.

S'agissant des aéroports, la région est membre de plusieurs syndicats mixtes avec un poids variable : Limoges 49,7% ; Brive 10% ; Bergerac 10% ; Pau 30%. Ces syndicats mixtes n'exploitent pas directement les aéroports qui sont concédés via des délégations de service public (DSP). Par ailleurs, la région détient 3,5% des parts de la Société anonyme qui gère l'aéroport de Bordeaux.

Concernant le port de Bayonne, l'ordonnateur a indiqué que depuis son transfert en 2006, l'ex région Aquitaine a délégué l'exploitation du port à la chambre de commerce et d'industrie (concession aux risques et périls). Cependant, l'entretien du port et les investissements sur les infrastructures sont de la responsabilité de la région. Dans ce cadre, le service du port de Bayonne comprend un service ouvrier qui réalise certains travaux de faible envergure en régie directe. L'ordonnateur a ajouté que les gros investissements font l'objet de marchés mais, que si leur plan de charge le permet, les ingénieurs ont des compétences suffisantes pour mener les études préalables.

S'agissant des transports routiers de voyageurs, jusqu'au 31/12/2016 (date du transfert des transports interurbains, dans le cadre de la loi NOTRe), l'ex-région Aquitaine comme l'ex-région Limousin exploitaient leurs lignes routières via des DSP. Six lignes étaient concernées en Aquitaine et cinq en Limousin. En ex-Poitou-Charentes, hormis une ligne exploitée conjointement avec la région Pays de Loire via un marché public, la gestion des lignes routières est restée dans le giron de la SNCF.

Enfin, concernant le transport ferroviaire, dans les 3 ex régions, l'exploitation du TER a fait l'objet, conformément à la réglementation, de conventions avec SNCF réseau.

➤ Action économique

L'ordonnateur a précisé que l'essentiel des actions économiques des trois anciennes régions étaient réalisées en interne par les agents des régions. Il a estimé que les politiques étaient proches en termes d'objectifs mais avaient fait l'objet de modalités et d'intensités d'intervention très différentes.

Selon lui, si les missions principales étaient assurées directement et pleinement par les régions, elles avaient dans leurs giron des structures impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie régionale, principalement sur des actions d'ingénierie thématiques ou sectorielles. Ces structures associaient les régions mais aussi des représentants d'autres acteurs institutionnels, du monde économique et scientifique.

En 2016, Aquitaine développement innovation, Limousin Expansion et l'Agence régionale de l'innovation pour Poitou-Charentes se sont rapprochées pour donner naissance à l'Agence de développement et d'innovation Nouvelle-Aquitaine, structure qui couvre l'ensemble du territoire régional. L'ADI Nouvelle-Aquitaine accompagne les filières émergentes, les projets d'innovation et de transformation des entreprises. Il est précisé que l'Agence régionale de l'innovation (ARI) de Poitou-Charentes avait la particularité d'être une régie à autonomie financière, intégrée au sein des services de la région.

Pour le Limousin, il a précisé que la région s'est associée à l'université de Limoges au sein de l'AVRUL, Agence de valorisation des résultats de la recherche vers le monde économique.

➤ Economie territoriale

Sur l'ex-Poitou Charentes, l'ordonnateur a mentionné le financement d'un réseau de 34 « ateliers de la création » dans les territoires pour des missions d'accueil, d'accompagnement des porteurs de projets et montage des dossiers de demande d'aide régionale.

Sur l'ex-Limousin, il a fait état d'un financement régional à 100 % des partenaires impliqués dans le dispositif Objectif Création.

➤ Agriculture

Les interventions sont gérées en interne par les services de la région, hormis pour certains dossiers relevant du FEADER où l'instruction est réalisée par les services de l'Etat (DDTM et DRAAF), conformément aux conventions de gestion signées entre l'autorité de gestion (la région), l'Etat et l'ASP. En ce qui concerne les actions de promotion, la région est amenée à soutenir des actions proposées par l'Agence de l'Alimentation de la Nouvelle-Aquitaine.

Le fonctionnement était identique dans les trois anciennes régions, avec en termes d'actions de promotion, le soutien en Aquitaine du programme proposé par l'AAPRA (Association Aquitaine de promotion), en Poitou-Charentes, les actions soutenues par la région étaient inspirées par l'IRQUA (Institut régional de la qualité alimentaire), et en Limousin la région soutenait le programme du CREPAL (Comité régional de promotion agricole en Limousin).

➤ Numérique

Dans la continuité de la politique menée par l'ancienne région Aquitaine, la nouvelle entité soutient la mise en place d'actions de développement économique de la filière des entreprises du numérique et la préfiguration de l'animation de la future « Cité numérique », futur pôle d'excellence aquitain sur les usages du numérique en cours de construction à Bègles. Ces missions sont portées par son partenaire l'association Aquitaine Europe Communication (AEC), agence aquitaine du numérique.

➤ Tourisme

Les anciennes régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes disposaient chacune d'un Comité régional du tourisme (CRT) dont les missions concernaient notamment la promotion internationale, l'observation et la contribution aux politiques régionales de développement touristique. En ex Poitou-Charentes, les missions et les personnels du CRT ont été intégrés à la collectivité régionale en 2013. Une fusion de ces trois CRT est intervenue en 2017.

➤ Suivi des fonds européens

En réponse au questionnaire, l'ordonnateur a rappelé que les régions ne sont devenues autorités de gestion des fonds européens qu'à partir du 1^{er} janvier 2014 et qu'auparavant, en tant qu'autorités de gestion déléguées, elles n'exerçaient qu'une partie des missions dévolues à une autorité de gestion.

Au sein des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes, toutes les missions de suivi et de pilotage des programmes européens ainsi que l'instruction des demandes d'aides européennes étaient assurées en régie directe par les services de la région. Ces deux collectivités n'ont fait appel à aucun prestataire pour les vérifications de services faits.

En Aquitaine, les missions de suivi et de pilotage des programmes européens étaient également assurées en régie directe par les services de la région (pôle Europe). S'agissant de l'instruction et de la gestion des dossiers, une partie des missions concernant la réalisation des vérifications de service fait pour le FEDER et le FSE était assurée par l'intermédiaire de prestataires sélectionnés sur la base de marchés publics.

2.2 PRESENTATION ET ANALYSE DE L'ORGANIGRAMME DE LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE

L'organigramme de la région Nouvelle-Aquitaine au 1^{er} février 2017 communiqué à la chambre rend compte d'une structuration de la collectivité en huit directions générales qualifiés de pôles :

- Pôle assemblées et affaires juridiques ;
- Pôle ressources ;
- Pôle Datar et harmonisation des politiques publiques ;
- Pôle Europe et international ;
- Pôle développement économique et environnemental ;
- Pôle formation et emploi ;
- Pôle éducation et citoyenneté ;
- Pôle transports, infrastructures, mobilité et cadre de vie (TIMCV).

Rattachés au directeur général des services, ces pôles disposent d'effectifs très hétérogènes en nombre, compris entre une cinquantaine d'agents (pôle assemblées et affaires juridiques) et plus de huit cents (pôle développement économique et environnemental). Il est à noter que le Pôle TIMCV a vu, dans le courant de l'année 2017, ses effectifs fortement augmenter pour s'établir à environ trois cents agents, et ce, suite au transfert de plus de cent cinquante agents des départements à la région au 1^{er} septembre 2017. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la taille des pôles est le reflet de l'importance de leurs missions et des priorités politiques.

A l'exception de celui intitulé « Europe et international », tous les pôles sont dotés d'un secrétariat général de pôle. A première vue, il pourrait en être déduit que les fonctions supports, RH en particulier, sont très « déconcentrées » voire « décentralisées ». Cette appréciation doit être relativisée pour plusieurs motifs. Tout d'abord, l'organigramme montre que la collectivité dispose d'un secrétariat général du site de Poitiers et d'un secrétariat général du site de Limoges, structures directement rattachées au DGS (et non à des directions générales) ce qui, à la fois, rend compte de leur dimension stratégique et interroge quant à leur imbrication avec les SG de pôle et la direction des ressources humaines. La répartition de la gestion des fonctions supports s'opère donc selon une double grille, directionnelle ou géographique, en apparence complexe. Par ailleurs, la collectivité comporte une direction des ressources humaines rattachée au pôle ressources dont les attributions sont larges et les effectifs importants ce qui est plutôt révélateur d'un système centralisé. Cette DRH ne dispose pas d'une autorité hiérarchique ou fonctionnelle sur les SG de pôles et ne dispose que depuis peu d'un réseau RH au sein des directions dont la taille est limitée¹⁹, ce qui ne rend pas compte d'une organisation déconcentrée. En réponse, l'ordonnateur précise que la création de SG de pôles a répondu à la priorité stratégique de maintenir une animation et une coordination au niveau des sites de Poitiers et Limoges tandis que celle de SG dans chaque pôle à la nécessité pour chaque DGA de disposer d'une fonction support qui soit le relais des fonctions supports centrales et permettent aux responsables opérationnels de suivre leur budget et leurs ressources. Il ajoute que l'articulation entre les fonctions supports centrales du pôle ressources et ces SG de pôles « *doit être désormais plus précisément définie dans le cadre de procédures formalisées* ».

Outre des secrétariats généraux, ces huit pôles se déclinent en près d'une quarantaine de directions. S'y ajoutent, au même niveau organisationnel, une quinzaine de missions (4), services (4), unités (4), conseil (1), délégation (1) ou bureau (1). Le nombre de directions varie fortement selon les pôles, seulement deux au sein du pôle DATAR contre neuf dans le pôle développement économique et environnemental. Le nombre total de directions apparaît globalement élevé, comparativement aux autres conseils régionaux. Il est, en outre, nettement supérieur à celui des anciennes régions (une trentaine en Aquitaine, une quinzaine en Poitou-Charentes, une dizaine en Limousin). Ce nombre important de directions rend compte d'une organisation

¹⁹ Le projet de déploiement d'un réseau de 6 référents RH sous la responsabilité fonctionnelle des pôles et la responsabilité hiérarchique de la DRH a été présenté en comité technique du 9 mars 2017 avec notamment pour mission d'assurer un relai au sein des pôles sur la mise en place des politiques RH et établir un diagnostic des besoins du pôle en termes d'accompagnement au changement.

relativement éclatée. Le nombre également élevé de structures de même niveau de type missions/services/unités/délégation/bureau contribue également à la complexité de la lecture de l'organigramme, et ce, d'autant plus que les intitulés services et unités sont aussi des niveaux de déclinaisons opérationnelles des sous-directions. Cette impression de complexité est particulièrement nette pour le pôle développement économique et environnemental qui compte sur un même niveau 9 directions, 4 services, 4 unités et 1 conseil. Au niveau *infra*, les directions se déclinent en sous directions (environ une quarantaine), services (plus d'une centaine), unités (environ une centaine) ou cellules (une vingtaine). Il en résulte la présence d'un nombre élevé de personnels d'encadrement, évalué par la chambre à plus de trois cents.

Le rapprochement entre cet organigramme et ceux des trois anciennes régions fait ressortir le fait qu'il s'agit d'une organisation différente. Le modèle aquitain apparaît comme étant le plus proche de celui mis en place en Nouvelle-Aquitaine (nombre élevé de pôles et de directions, existence de six niveaux hiérarchiques²⁰, distinctions au sein de pôles différents des politiques de développement économique, formation, éducation et affaires européennes) mais il est relevé aussi l'existence d'un pôle réunissant le développement économique et l'emploi, à l'instar de ce qui était en place en Limousin, ou d'un pôle Ressources à large périmètre comme c'était le cas dans le Limousin et Poitou-Charentes.

La région Nouvelle-Aquitaine dispose, en outre, d'un délégué régional à la coordination territoriale de l'action publique et d'une Inspection générale des services, qui comprend près d'une vingtaine d'agents, structures transversales rattachées au DGS. Elle compte aussi une direction de la communication qui est rattachée au cabinet du président du conseil régional lequel comprend une quinzaine d'agents dont trois directeurs de cabinets adjoints et un chef de cabinet.

D'autres particularités relatives à cette organisation au 1^{er} février 2017 ont retenu l'attention de la chambre. Il s'agit en premier lieu du fait que la direction des affaires juridiques n'est pas rattachée au pôle ressources, dont le périmètre est pourtant vaste et les missions paraissent plus transversales, mais au pôle assemblée et affaires juridiques qui ne comprend que deux directions. En second lieu, il est constaté que le pôle développement économique et environnemental comprend deux directeurs généraux adjoints, secondés par un adjoint aux DGA. La nomination dans le courant du premier semestre 2017 du titulaire de ce poste d'adjoint à la tête du pôle Datar a mis fin en partie à l'organisation singulière de ce pôle dont le pilotage bicéphale a été maintenu, une particularité qui, selon l'ordonnateur, s'explique par la taille de ce pôle. Enfin, si la collectivité dispose de trois agents occupant les fonctions d'« adjoint au DGA » elle compte aussi, ce qui est plus étonnant, deux « DGA adjoint », postes de plus hauts niveaux répertoriés parmi les emplois fonctionnels et dont les titulaires ont sous leur responsabilité directe plusieurs (mais pas toutes) directions de leur pôle. Ceci s'est notamment traduit par le fait qu'en l'absence de nomination d'un directeur général du pôle ressources durant plusieurs mois en 2017, ce n'est pas le DGA adjoint finances qui a assuré en intégralité l'intérim des sujets couverts par ce pôle mais, entre autres, le directeur des ressources humaines.

Sur le plan géographique, la grande majorité (environ les deux-tiers) des sièges de direction et des directeurs sont basés à Bordeaux. La recherche d'un équilibre en termes d'implantations géographiques des postes les plus stratégiques entre les trois anciennes capitales de région n'a pas constitué une priorité lors de la réorganisation des services ; l'ordonnateur précise à ce propos que le fait que la majorité des DGA soit localisée dans l'ancienne capitale aquitaine « *correspond bien à une volonté affirmée dès janvier 2016 par le nouvel exécutif de concentrer l'état-major de la région à Bordeaux* ». Parmi les exceptions relevées figurent, s'agissant des emplois fonctionnels, le directeur général du pôle Europe et international, la directrice adjointe du pôle développement économique et environnemental et la secrétaire général du site de Limoges. Environ une quinzaine de directions et entités de même niveau sont administrées par des responsables non localisés à Bordeaux dont : la direction des transports routiers de voyageurs, la direction des systèmes d'informations, la direction de la coopération, la direction de l'environnement, la direction de la culture et du patrimoine. Il est à noter que seuls le secrétariat général du site de Limoges, la direction de la jeunesse et de la citoyenneté, la mission grands projets et la direction de la coopération paraissent administrés par des responsables basés à Limoges, soit moins de 10 % des directions et entités assimilées. L'ordonnateur indique aussi qu'une prime

²⁰ DGS, DGA, Directeur, Sous-directeur, chef de service, responsable d'unité.

« multi-services » a été instaurée et est versée à près de 250 agents, ceux qui se déplacent le plus fréquemment entre les trois sites. Il ajoute que le DGS et le directeur de cabinet passent une journée par semaine alternativement à Limoges et Poitiers et animent à cette occasion la réunion de comité de direction propre à ces sites.

Au total, cet organigramme rend compte d'une organisation complexe et éclatée se traduisant par un nombre élevé de postes d'encadrement, en particulier de haut niveau. Cette structuration paraît avoir cherché à concilier l'objectif d'efficacité avec les contraintes liées à une fusion d'organisations antérieures. L'ordonnateur indique que cette première organisation est en amélioration constante et qu'une deuxième étape sera enclenchée d'ici à la fin du mandat autour des axes structurants suivants : recherche de la meilleure adéquation missions-moyens sur la base d'un diagnostic et de contrats d'objectifs ; assouplissement de l'administration pour gagner en agilité et transversalité ; réflexion sur l'action territoriale et ses incidences en termes d'organisation. Pour mener à bien ces chantiers, il ajoute qu'une délégation à la transformation, au pilotage et à la modernisation a récemment été créée.

2.3 EVOLUTION ET REPARTITION DES EFFECTIFS DES ANCIENNES REGIONS ET DE LA NOUVELLE

La chambre a axé son analyse sur les effectifs permanents, titulaires et non titulaires. La prise en compte des agents non permanents présente, en effet, plusieurs difficultés qui en rendent toute analyse complexe. Le recours à ce type de contrats peut en effet fortement varier d'une année à l'autre, en fonction des mesures gouvernementales existantes en matière d'emplois aidés et, par ailleurs, les variations infra annuelles peuvent être notables de par le caractère saisonnier de certains recrutements (vacataires, etc.).

En termes de périmètre, la chambre s'est centrée sur les budgets principaux des trois anciennes collectivités. Il convient de préciser que seule l'ancienne région Poitou-Charentes disposait de budgets annexes comprenant un état du personnel, à savoir :

- Le budget « Cinéma » dont l'état du personnel recense 4 agents permanents en 2012 et 2013 et 6 permanents ETPT en 2014 et 2015 ;
- Le budget « Fonds Européens » dont l'état du personnel recense 5 agents permanents en 2013, 12,9 ETPT en 2014 et 20,9 ETPT en 2015 (13,9 fonctionnaires et 7 non titulaires) ;
- Le budget « Agence régionale Innovation » dont l'état du personnel recense 7,9 agents permanents 2014 et 5,9 ETPT en 2015 (2 titulaires et 3,9 non titulaires).

En cumulé, l'effectif permanent de ces trois budgets annexes représente un total de 32,8 ETPT en 2015 (dont 19,9 agents fonctionnaires), ce qui, au regard des effectifs du budget principal mentionnés *infra*, représente environ 1 % de l'effectif de l'ancienne région Poitou-Charentes. Le fait de centrer l'analyse sur les budgets principaux en écartant les budgets annexes présente, en conséquence, une incidence très limitée. Ceci d'autant plus qu'il est observé un effet inverse lié au fait que cette collectivité a intégré dans ses effectifs en 2013 les agents du Comité régional du tourisme, soit l'équivalent d'une trentaine agents supplémentaires.

Enfin, il convient de reconnaître que les différences de périmètre d'intervention et surtout de mode de gestion ayant existé entre ces trois collectivités ont forcément impacté le niveau des effectifs et conduisent à relativiser la portée des comparaisons pouvant être opérées *a posteriori*.

2.3.1 Etat des effectifs des anciennes régions

2.3.1.1 Rappel des données communiquées dans le cadre du précédent contrôle

Pour mémoire, le précédent volet du contrôle de la chambre n'avait pas inclus dans son périmètre la gestion des ressources humaines. Toutefois, afin de pouvoir réaliser des ratios de nature financiers, la juridiction avait sollicité les trois anciennes collectivités pour disposer des chiffres retraçant l'évolution des effectifs permanents au cours de la période 2011-2015. En réponse, les données présentées dans le tableau *infra* avaient été communiquées.

Tableau 40 - Evolution des effectifs permanents des trois anciennes régions

En Nb & %

	2011	2012	2013	2014	2015	Effectif supplémentaire	Variation
Aquitaine	3 570	3 580	3 584	3 603	3 647	+77	+2,1 %
Limousin	1 476	1 482	1 500	1 518	1 516	+40	+2,7 %
Poitou-Charentes	2 789	2 784	2 813	2 852	2 845	+56	+2 %

Sources : régions

Ces chiffres rendaient compte des variations suivantes : + 2 % pour la région Poitou-Charentes, + 2,1 % pour la région Aquitaine et + 2,7 % pour la région Limousin. Ceci représentait en cinq ans une hausse de 40 agents en Limousin, 56 agents en Poitou-Charentes et 77 agents en Aquitaine.

Il en résultait que les effectifs permanents agrégés s'établissaient à 7 835 agents en 2011 et 8 008 en 2015, soit une variation de 2,2 % équivalente à un rythme annuel de progression de 0,55 %.

A la lumière des données présentées dans le cadre de ce nouveau contrôle, les chiffres transmis pour l'ancienne région Poitou-Charentes apparaissent particulièrement élevés et ne portaient sans doute pas que sur les seuls agents permanents.

2.3.1.2 Evolution des effectifs d'après les états du personnel (comptes administratifs) et les rapports sur l'état des collectivités (REC)

➤ Eléments de présentation sur les états du personnel (comptes administratifs)

Pour mémoire, l'état du personnel constitue une annexe aux maquettes utilisées (M71) pour la présentation réglementaire du budget primitif et du compte administratif.

Jusqu'en 2012, le tableau renseignant sur l'état du personnel comportait une colonne comptabilisant « les effectifs budgétaires » et une colonne totalisant « les effectifs pourvus ». Pour ces deux colonnes, le nombre d'effectifs physiques constituait l'unité de compte. Une colonne complémentaire permettait de renseigner le nombre d'agents à temps non complet.

En 2013, l'annexe sur l'état du personnel de la maquette budgétaire du compte administratif a été modifiée. Le décompte des effectifs pourvus en effectifs physiques a été remplacé par une comptabilisation en « Equivalent temps plein annuel travaillé » (ETPT) pour les titulaires et les non titulaires. *De facto*, cette nouvelle unité nécessite d'opérer un décompte en fonction de la quotité de temps de travail (temps plein ou temps partiel) et de la période d'activité sur l'année²¹.

Depuis cette évolution, le nombre total d'agents employés en effectifs physique n'est plus à renseigner. Cette rupture dans l'unité de compte présente l'inconvénient de ne pas permettre de retracer l'évolution des effectifs d'une collectivité sur la période 2011-2015 à partir de ce type de document. Plus précisément ce constat ne concerne pas les agents non titulaires. En effet, un tableau spécifique conduit à lister, de manière non nominative, l'ensemble des emplois permanents et des emplois non permanents contractuels en mentionnant à chaque fois le type de contrats, suivant les catégories existantes suivantes (en vigueur depuis 2012).

²¹ Ce second critère constitue la différence avec un décompte en ETP. Ainsi par exemple, un agent à temps complet recruté le 1^{er} juillet sur un emploi à mi-temps équivaut, au 31 décembre, à 1 agent physique, à 0,5 ETP et à 0,25 ETPT (0,5 x 6/12).

- 3-a : (article 3, 1er alinéa) accroissement temporaire d'activité (emploi non permanent).
- 3-b : (article 3, 2è alinéa) accroissement saisonnier d'activité (emploi non permanent).
- 3-1 : remplacement d'un fonctionnaire autorisé à servir à temps partiel ou indisponible (emploi permanent).
- 3-2 : vacance temporaire d'un emploi (emploi permanent).
- 3-3-1° : absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles les fonctions correspondantes (emploi permanent).
- 3-3-2° : emplois de niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient (emploi permanent).
- 3-4 : article 21 de la loi n°2012-347 : contrat à durée indéterminée obligatoirement proposée à un agent contractuel.
- 38 : (article 38) travailleurs handicapés catégorie C (emploi permanent).
- 47 : (article 47) recrutements directs sur emplois fonctionnels (emploi permanent).
- 110 : (article 110) collaborateurs de groupes de cabinets (emploi non permanent).
- 110-1 : (article 110-1) collaborateurs de groupes d'élus (emploi non permanent).
- A : autres à préciser (exemple, contrats aidés).

Que ce soit avec l'ancienne maquette ou l'actuelle, la date de référence pour rendre compte des effectifs est le 31 décembre de l'année en cours.

➤ Eléments de présentation sur les REC (bilans sociaux)

En application de l'article 33 de la loi n° 84-653 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié, les collectivités ont l'obligation d'élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (REC), qui retrace leurs moyens budgétaires et en personnel, et de le présenter au comité technique avant le 30 juin des années paires.

En outre, les collectivités locales peuvent aussi élaborer un bilan social annuel livrant un panorama des ressources humaines. Destiné à favoriser le dialogue social interne, il peut aussi servir à alimenter le REC bisannuel. La production du bilan social ne résulte pas d'une obligation légale et ne dispense pas de l'élaboration du REC. Le bilan social permet, à partir des données brutes du REC, d'apporter une lecture dynamique : effectuer des ventilations par filières, catégories, grades, directions, services, tranches d'âge ; fournir des ratios, taux et moyennes ; commenter et illustrer graphiquement des données ; dégager des évolutions et des tendances ; réaliser des comparaisons, dans le temps et dans l'espace. En l'occurrence, il apparaît que seule l'ancienne région Aquitaine s'est appuyée en partie sur ses REC pour réaliser chaque année un bilan social annuel. Ce document de communication interne, plus didactique et simplifié que le REC, présente une mise en page agréable et comprend de nombreuses et intéressantes représentations graphiques.

Dans les REC, la comptabilisation des agents titulaires et non titulaires s'opère en effectifs physiques avec ventilation de ces derniers en fonction de la quotité du temps de travail (temps plein et 3 tranches de temps partiel : moins de 80 %, de 80 à moins de 90 % et 90 % et plus).

Il est précisé qu'en 2015 des tableaux complémentaires ont été introduits. Ils permettent de renseigner également la situation des effectifs en ETP au 31 décembre. Désormais, seuls les non titulaires sur emplois non permanents ne font pas l'objet d'un double décompte en effectif physique et en ETP. A la différence des états du personnel figurant au compte administratif, l'unité de compte en ETPT n'est pas utilisée.

En conclusion, les états du personnel et les REC s'appuient depuis 2013 sur des unités de compte différentes, ce qui ne permet pas d'opérer un rapprochement précis entre ces deux documents officiels et d'en apprécier la cohérence. Il en résulte aussi que, d'une manière générale, seuls les REC peuvent permettre de mesurer l'évolution des effectifs sur la période 2011-2015.

➤ Données extraites des états du personnel (effectifs permanents)

Il est apparu à la chambre que les états du personnel des trois anciennes régions présentent des problèmes de fiabilité ou de non-respect des normes de la maquette budgétaire, ce qui rend extrêmement complexe l'établissement de comparatifs sur la durée. Ces lacunes sont, en particulier, la conséquence des éléments suivants :

- la maquette utilisée a pu déroger à celle prévue par l'instruction M71, ce qui est le cas de la région Poitou-Charentes en 2013, et de la région Limousin en 2013 et 2014. Ces deux collectivités ont ainsi continué à comptabiliser des effectifs physiques (et non des ETPT) en 2013 et 2014 ;
- la date de référence n'a pas toujours été respectée, ce qui est le cas des données 2011, 2012 et 2013 de l'ex région Poitou-Charentes qui sont mentionnées au 1^{er} décembre (données du CA 2011) ou au 1^{er} mai N+1 (données du CA 2012 et 2013). Ce problème de non-respect de la date de référence pour arrêter les effectifs est observé également en Limousin (données des CA 2011 à 2014 où la date retenue a été le 1^{er} novembre) ;
- les effectifs non titulaires permanents n'ont pas systématiquement été renseignés, ce qui est le cas de l'ex région Aquitaine en 2011 et 2012 et de l'ancienne région Poitou-Charentes de 2011 à 2013. Concernant l'Aquitaine, l'ordonnateur indique que ces données (151 en 2011 et 153 en 2012) figuraient seulement dans un autre tableau plus détaillé ;
- des données manifestement erronées comme, par exemple, le nombre de non titulaires Poitou-Charentes en 2011, à savoir seulement 12 alors qu'il serait de 137 en 2012 ;
- des données pas cohérentes entre elles, comme par exemple dans l'état du personnel 2015 du Limousin où le nombre total d'agents permanents en ETPT (1 516) ne correspond pas à la somme des titulaires (1 429) et des non titulaires (49) et paraît, en outre, se rapporter à un effectif physique. Autre exemple, le fait que le nombre d'agents permanents en 2014 en ETPT pour la région Poitou-Charentes excède de quasiment soixante-dix unités celui des effectifs physiques de l'année précédente.

Dans le cadre des échanges tenus avec l'ordonnateur à propos de ces états du personnel, celui-ci a estimé que les effectifs de 2014 et 2015 pour l'ancienne région Poitou-Charentes ne correspondent pas à des effectifs en ETPT²². L'unité de compte indiquée sur les états du personnel de 2014 et de 2015 ne correspondrait donc pas au mode de calcul réellement appliqué.

Nonobstant ces importantes réserves en matière de fiabilité, les données des états du personnel de l'ex Aquitaine rendent compte d'un effectif d'agent permanent de 3 437,1 ETPT en 2013, 3 459,21 ETPT en 2014 et 3 485,4 ETPT en 2015, soit une évolution de + 1,4 %. Sur cette même période 2013-2015, l'effectif des titulaires aurait été renforcé de 2,3 %, celui des non titulaires permanents réduit de 18,3 %.

Les données propres à l'ancienne région Poitou-Charentes font ressortir qu'entre 2014 et 2015 l'effectif des agents permanents, exprimé apparemment en ETP en non en ETPT, a varié de 2 697,5 ETP et à 2 675,5 ETP, soit une diminution de 0,8 % en amont de la fusion. L'effectif des fonctionnaires de 2 535,9 ETP en 2014 a été porté à 2 542,4 ETP en 2015. Le nombre des non titulaires permanents à hauteur de 161,1 ETP en 2014 a été ramené à 133,1 ETP en 2015, soit une diminution de 17,38 %. Les non titulaires représentent 4,97 % de l'effectif des permanents en 2015.

Pour ces motifs, les données extraites des états du personnel des anciennes régions concernant les effectifs permanents ne peuvent être considérées comme présentant un bon niveau de fiabilité. Les différentes anomalies constatées par la chambre rendent compte d'une gestion insuffisamment rigoureuse de cette question dans le cadre de l'élaboration de ce document réglementaire. Il en résulte que les assemblées délibérantes ont disposé lors des délibérations budgétaires d'une information approximative sur la situation des

²² « A Poitiers, jusqu'en 2014, le tableau des effectifs précisait le nombre des emplois budgétés et des emplois pourvus seulement. A partir de 2015, le calcul des effectifs a été présenté en ETP (et non en ETPT). La requête dans la base GRH n'a pas intégré la formule de calcul en ETPT ».

effectifs. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que « *l'insuffisance de fiabilité des données ne révèle pas une absence de maîtrise des effectifs* ». La chambre considère qu'une collectivité doit être en capacité de présenter à ses élus et administrés des données précises sur la situation et l'évolution de ses effectifs et pouvoir bâtir sa stratégie en matière de personnel sur une parfaite connaissance de l'existant.

➤ Données extraites des REC (effectifs permanents)

La consultation des REC n'a pas permis de lever les interrogations suscitées par les valeurs propres aux effectifs retracées dans les états du personnel. Ces documents présentent l'intérêt d'être intégralement complétés pour les exercices 2011, 2013 et 2015 pour les effectifs physiques des trois anciennes régions et de permettre, à partir des précisions qui y figurent sur le temps partiel, de connaître les effectifs en ETP.

En revanche, il ressort que ces données ne corroborent pas celles des états du personnel et, qu'en outre, elles présentent des incohérences entre elles. Ainsi, aucune des valeurs concernant les effectifs physiques des titulaires et des non titulaires des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes ne correspondent exactement à celles figurant dans les états du personnel. Pour le Limousin, le nombre de fonctionnaires mentionné dans le REC 2011 est inférieur de 23 agents à celui de l'état du personnel de la même année, pour 2013 l'écart mesuré est de 11 agents. A l'inverse, les non titulaires permanents figurants aux REC sont plus nombreux que sur les états du personnel (+ 45 agents en 2011 et + 20 en 2013). S'agissant de l'Aquitaine, il est constaté entre les REC 2011 et 2013 un doublement (+ 182 agents) des effectifs permanents non titulaires, ce qui rend compte très vraisemblablement d'une erreur de comptabilisation sur au moins l'un des deux exercices. Dernier exemple de ce manque de fiabilité, l'effectif complété s'agissant des non-titulaires de Poitou-Charentes en ETP excède très largement la valeur mentionnée en effectif physique.

Dans ces conditions, il ressort que ces données ne peuvent être considérées comme globalement fiables. Les différentes anomalies relevées rendent compte d'erreurs de saisies lors de l'établissement de ces documents. Elles sont sans doute aussi le fait d'imprécisions dans la comptabilisation des effectifs et/ou d'une mauvaise répartition des effectifs non titulaires entre agents permanents et non permanents.

Nonobstant ces importantes réserves, il en ressort que ces données sont surtout utiles pour rendre compte de la situation de l'ancienne région Poitou-Charentes, dont le manque de fiabilité des états du personnel a plus particulièrement été souligné. Il en ressort pour cette ancienne région un accroissement du nombre des agents permanents de 3,7 % entre 2011 et 2015, de 2 591 à 2 687 agents. L'effectif physique des titulaires a enregistré au cours de cette période une augmentation de 5,9 % pour s'établir à 2 553, tandis que celui des non titulaires a diminué de plus d'un quart (134 agents en 2015). Au global, les non titulaires constituaient près de 7 % des agents permanents en 2011, mais moins de 5 % avant la fusion.

S'agissant du Limousin, il a été précisé *supra* que les valeurs mentionnées dans les REC sont relativement proches de celles des états du personnel sans être identiques. Pour l'Aquitaine, le REC chiffre l'effectif global permanent en 2011 à 3 594 agents et à 3 767 en 2015, dont, respectivement, 3 419 et 3 451 fonctionnaires. Exprimé en ETP, cela correspondrait à un effectif fonctionnaire de 3 393,1 ETP en 2015, ce qui paraît relativement cohérent avec la valeur de 3 363,7 ETPT mentionnée dans l'état du personnel.

2.3.1.3 Les données validées par l'ordonnateur au cours de contrôle ne concernent que les effectifs physiques permanents et n'incluent pas l'ancienne région Poitou-Charentes

Reconnaissant un défaut de fiabilité de ces données, l'ordonnateur a communiqué en cours de contrôle les données ci-après concernant l'évolution des effectifs permanents des trois anciennes régions.

Celles concernant l'ex Aquitaine sont relativement proches de celles des états du personnel et des REC s'agissant des effectifs physiques, les écarts avec les REC sont un peu plus marqués s'agissant des ETP. Ces données sont, en outre, cohérentes avec celles produites à la chambre à l'occasion de son précédent rapport.

Il en ressort que le nombre des agents permanents a augmenté au global de 2,2 % entre 2011 et 2015, variant de 3 570 à 3 647 agents.

Relativement stable jusque-là, l'effectif des titulaires a connu un accroissement en 2014 (+ 18 agents), amplifié l'année précédant la fusion avec 62 agents supplémentaires, ce qui a porté l'effectif des fonctionnaires à 3 507 agents fin 2015. L'ordonnateur indique que la création de postes intervenue dans le cadre de la gestion des fonds européens (27) et de l'intégration des parcs et ateliers du port de Bayonne (9) a concouru à l'accroissement du nombre d'emplois de titulaires. Le nombre d'agents contractuels occupant des emplois permanents a augmenté de 7 unités entre 2011 et 2014 avant qu'une baisse à hauteur de 17 agents n'intervienne entre 2014 et 2015 (141 au lieu de 158), soit un fléchissement de 11,4 %. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise aussi que la mise en œuvre du dispositif « Sauvadet » a participé à la diminution du nombre des non-titulaires, indiquant que 27 agents auraient été nommés sur des postes de fonctionnaires stagiaires fin 2015. L'évolution mesurée en ETP au cours de la même période traduit les mêmes tendances. Selon ces chiffres, le poids des non titulaires dans l'effectif global des agents permanents de la Région s'est situé dans une fourchette comprise entre 3,8 % et 4,4 %.

Pour l'ancienne région Limousin, seules des données validées en effectif physiques ont été communiquées. Ces valeurs sont proches de celles mentionnées dans les états du personnel et de celles communiquées à la chambre dans le cadre de son précédent rapport. Ces données font ressortir que l'effectif des agents permanents a peu varié entre 2011 et 2015 (- 0,3 %), que l'évolution des titulaires (+ 0,7 %) et celle des non titulaires (- 23,4 %, soit une baisse de 15 agents) a été contraire et que les non titulaires occupant des emplois permanents représentaient 3,2 % de l'ensemble des agents permanents en 2015 (contre 4,2 % en 2011).

Enfin, concernant l'ancienne région Poitou-Charentes, l'ordonnateur a mentionné ne pas être en mesure de valider des données, y compris en effectifs physiques, sur cette période. Il a fait état notamment d'erreurs de comptabilisation entre effectifs physiques, ETP et ETPT et de difficultés de ventilation entre les effectifs non titulaires permanents et non permanents. Il en résulte aussi que les données communiquées à la chambre dans le cadre de son rapport précédent étaient approximatives.

Tableau 41 - Evolution des effectifs permanents des trois anciennes régions - données validées

En Nb & %

En effectifs physiques		2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Aquitaine	Total	3 570	3 580	3 584	3 603	3 647	+2,2 %
	dont titulaires	3419	3427	3 427	3 445	3 507	+2,6%
	dont non titulaires	151	153	157	158	141	-7,3%
Limousin	Total	1 521	1 510	1513	1 523	1 516	-0,3%
	dont titulaires	1457	1445	1 452	1 475	1 467	+0,7%
	dont non titulaires	64	65	61	48	49	-23,4%
Poitou-Charentes	Total	<i>Pas de données validées par l'ordonnateur</i>					
	dont titulaires dont non titulaires						
En ETP		2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Aquitaine	Total	3 499,4	3 512,6	3 520,9	3 542,0	3 587,0	+2,5 %
	dont titulaires	3 351,4	3 361,8	3 366,8	3 387	3 448,9	+2,9%
	dont non titulaires	148	150,8	154,1	155	138,1	-6,7%
Limousin	Total	<i>Pas de données validées par l'ordonnateur</i>					
	dont titulaires dont non titulaires						

Poitou-Charentes	Total dont titulaires dont non titulaires	<i>Pas de données validées par l'ordonnateur</i>
-------------------------	--	--

Source : tableau CRC suivant données réponses ordonnateur

2.3.1.4 Le recours aux agents contractuels

En raison des motifs indiqués en introduction de la cette partie 2.3, et compte tenu des nombreuses imprécisions et défaut de fiabilité relevés pour les effectifs permanents, la chambre n'a pas opéré une analyse détaillée de l'évolution des effectifs non titulaires non permanents. A partir des données recueillies, elle a cependant constaté des pratiques différentes entre les trois collectivités s'agissant des modalités de recours aux contractuels, une catégorie d'agents dont la proportion était plus importante dans l'ancienne région Aquitaine.

Tableau 42 - Evolution du nombre de contractuels permanents et non permanents

En Nb & %

2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
CONTRACTUELS PERMANENTS (Effectif physique / art 3.3.2, art 47, art 38 et CDI)					
151	153	157	158	140	-7,3 %
CONTRACTUELS NON PERMANENTS (Effectif physique / art 110, art 3, art 3-1, art 3-2, contrats d'apprentissage, d'avenir, etc.)					
321	387	538	445	482	50,2 %
TOTAL CONTRACTUELS PERMANENTS ET NON PERMANENTS					
472	540	695	603	622	31,8 %

Source : tableau CRC suivant données réponses ordonnateur

Il en ressort que, pour une augmentation de 31,8% du nombre de contractuels entre 2011 et 2015, celui des contractuels non permanents a progressé de 50,2 % en Aquitaine sur la même période(+ 161 agents), atteignant ainsi 482 agents, alors que dans le même temps le nombre d'agents contractuels en emplois permanents a légèrement reculé (-7,3 %). La part des contractuels non permanents parmi l'ensemble des agents non titulaires s'est par conséquent renforcée, passant de 68 à 77 %.

Ces valeurs transmises par la collectivité s'agissant des agents contractuels en emplois non permanents sont très nettement supérieures à celles renseignées dans les REC. Il convient toutefois de préciser que ces écarts peuvent s'expliquer par le fait que les REC comptabilisent les non titulaires rémunérés au 31 décembre et non la totalité de ceux recrutés dans l'année.

Les états du personnel figurant dans les comptes administratifs de l'ancienne région Aquitaine montrent que cette collectivité a fortement eu recours à des recrutements de contractuels pour pourvoir des emplois permanents. Ces embauches ont essentiellement été opérées, à compter de 2012, sur le fondement des dispositions des articles 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984²³ qui permettent, de manière dérogatoire et pour répondre à des besoins temporaires ou des nécessités de continuité de service, l'embauche de contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels momentanément indisponibles (article 3-1) ou faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2). Ainsi, de 2012 à 2015, plus de 300 agents auraient été employés sur ce type de contrat chaque année. Par définition, ces recrutements ne peuvent être conclus que dans la limite de la durée de l'absence de la personne momentanément indisponible (article 3-1) ou pour une durée total maximale de

²³ Ces dispositions ont été introduites dans le cadre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

deux ans (article 3-2). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le recours à ces dispositions s'explique surtout par la nécessité de faire face à l'augmentation de l'absentéisme des agents en poste dans les lycées.

Ces recrutements sur le fondement des articles 3-1 et 3-2 représentent plus du double de ceux qui ont été recrutés et employés sur le fondement de l'article 3-3²⁴ de cette même loi (emplois permanents occupés de manière permanente). Leur nombre s'établit à 434 agents en 2013 et 392 en 2015. Ils constituent près des trois quarts des agents non permanents en 2015, près de 91 % d'entre-deux sont affectés dans les lycées (252 agents au titre de l'article 3-1 et 104 agents au titre de l'article 3-2).

Il est relevé, en outre, le recours à compter de 2013 à des contrats d'apprentissage et des contrats « emploi d'avenir » : 66 en 2013, 47 en 2014 et 55 en 2015. Les contrats d'apprentissage et les emplois d'avenir représentent, en effet, 60,4 % des contrats des non permanents en 2015. Le recrutement d'agents non titulaires pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (article 3, 1^{er} et 2^o alinéas) a également concouru à l'augmentation, entre 2011 et 2013, du nombre d'agents non permanents.

Le rapprochement entre les états du personnel et la tableau des effectifs validés de la région montre que dans sa comptabilisation l'ordonnateur a considéré que ces agents contractuels recrutés au titre des articles 3-1 et 3-2 sont tous des agents non-permanents, et ce, malgré le fait qu'ils ont tous occupé des emplois permanents.

Ce recours important à des contractuels recrutés sur la base des articles 3-1 et 3-2 ne se retrouve ni en Poitou-Charentes, ni en Limousin. Pour ces deux régions, les données renseignées dans les états du personnel et les REC pour Poitou-Charentes et Limousin concernant les non titulaires montrent que les recrutements ont essentiellement été opérés ainsi :

- pour les emplois permanents sur la base de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 (en 2015, 127 et 49 emplois, respectivement, en Poitou Charentes et Limousin).;
- pour les non-permanents, sur la base de contrats d'apprentissage ou de contrats aidés (emplois d'avenir surtout) : 184 au total en Poitou-Charentes en 2015, environ 25 la même année en Limousin. Il est précisé que le détail de ces contrats d'apprentissage ou aidés n'est mentionné que dans les REC.

2.3.1.4.1 Evolutions comparées des effectifs des trois anciennes régions

En se basant sur les données validées par l'ordonnateur pour les effectifs physiques permanents pour les anciennes régions Aquitaine et Limousin et, pour Poitou-Charentes, sur celles des REC, la chambre a constitué le tableau de synthèse suivant qui rend compte de l'évolution des effectifs.

Sur la période 2011 à 2015, l'effectif des agents permanents (effectifs physiques) de Poitou-Charentes a augmenté de 3,7 %, celui de l'Aquitaine de 2,2 % tandis que celui du Limousin a diminué de 0,3 %. C'est également dans l'ancienne région Poitou-Charentes que l'évolution du nombre d'agents fonctionnaires a été la plus dynamique avec + 5,9 % (2 553 agents titulaires en 2015 contre 2 441 en 2011), la progression s'établissant à + 2,6 % en Aquitaine (3 507 agents titulaires en 2015 contre 3 419 en 2011) et à - 0,7 % en Limousin (1 516 agents titulaires en 2015 contre 1 521 en 2011). Les variations des effectifs non titulaires permanents ont été plus marquées et caractérisées par un recul à compter de 2015. Globalement, il ressort que les effectifs permanents des trois anciennes collectivités ont été relativement stables au cours de la période examinée.

²⁴ Pour mémoire, l'article 3-3 permet notamment le recrutement de contractuels sur une durée maximale de trois ans renouvelable lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou pour les emplois de 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.

Tableau 43 - Evolution des effectifs physiques permanents des trois anciennes régions

En Nb & %

Effectifs physiques		2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
Aquitaine (Validées Ordonnateur)	Total	3 570	3 580	3 584	3 603	3 647	2,2%
	dont titulaires	3 419	3 427	3 427	3 445	3 507	2,6%
	dont non titulaires	151	153	157	158	140	-7,3%
Limousin (Validées Ordonnateur)	Total	1 521	1 510	1 513	1 523	1 516	-0,3%
	dont titulaires	1 457	1 445	1 452	1 475	1 467	0,7%
	dont non titulaires	64	65	61	48	49	-23,4%
Poitou-Charentes (REC)	Total	2 591		2 629		2 687	3,7%
	dont titulaires	2 411		2 477		2 553	5,9%
	dont non titulaires	180		152		134	-25,6%

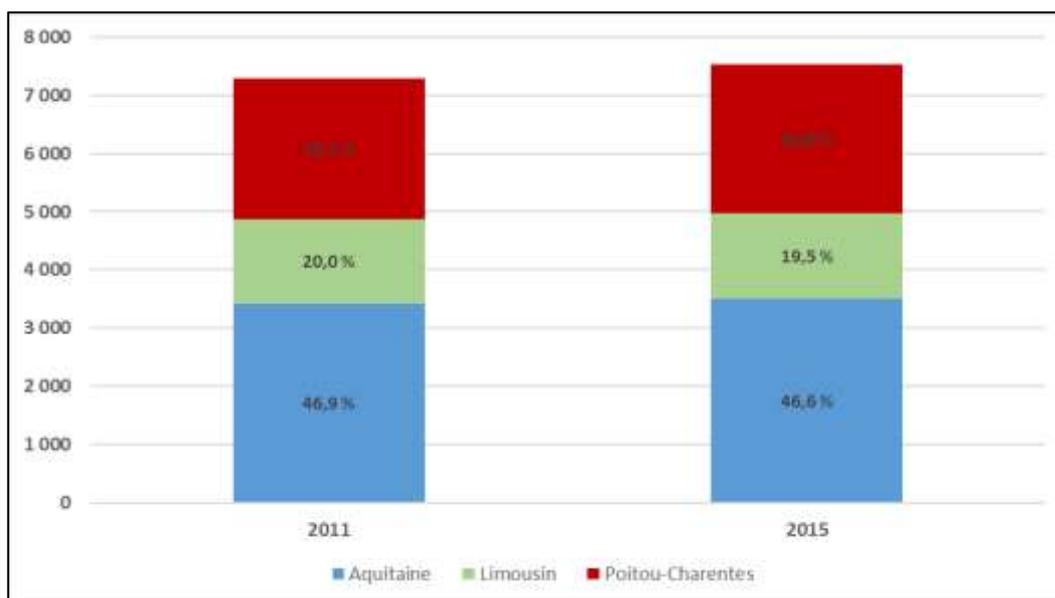
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données validées (Aquitaine, Limousin) et les REC (Poitou-Charentes)

Le poids des non titulaires parmi l'ensemble des agents permanents s'établit en 2015 dans une fourchette relativement proche, comprise entre 4,99 % (Poitou-Charentes) et 3,23 % (en Limousin). Toutefois, cette appréciation doit être nuancée car l'ex région Aquitaine a comptabilisé en non permanents des agents que la chambre considère, de par leur contrat et les termes de la loi du 26 janvier 1984, comme des agents permanents. La rectification de cette ventilation entre permanents/non permanents conduirait vraisemblablement à estimer la proportion des non titulaires en Aquitaine parmi l'ensemble des agents permanents à plus de 10 %. Il en résulte aussi qu'opérer une comparaison régionale quant au recours à ce type d'agents est délicat, ce pourquoi les analyses suivantes et l'établissement de ratios a surtout concerné les seuls fonctionnaires.

S'agissant des non permanents recrutés sur des contrats apprentis et contrats emplois avenir ils étaient en 2015, d'après les REC, au nombre de 55 en Aquitaine, 178 en Poitou-Charentes et 24 en Limousin.

Le graphique ci-après rend compte de l'évolution du nombre d'agents fonctionnaires au sein des trois anciennes collectivités entre 2011 et 2015. Il montre aussi que la proportion des agents titulaires aquitains représentait 46,6 % du total au moment de la fusion contre 46,9 % pour Poitou-Charentes et 19,5 % pour le Limousin. Comparativement à 2011, il est observé une hausse de la part des agents titulaires picto-charentais (33,1 % à 33,9 %) et, *a contrario*, une baisse de celle des agents aquitains et limousins.

Graphique : Evolution des effectifs titulaires des trois anciennes régions



Source : graphique CRC d'après les données validées (Aquitaine, Limousin) et les REC (Poitou-Charentes)

2.3.1.5 Une fiabilisation des tableaux d'effectifs de la Nouvelle-Aquitaine à horizon 2018/2019

➤ Etat du personnel de la nouvelle région, au 31 décembre 2016

L'état du personnel joint au budget principal du compte administratif 2016 de la Nouvelle-Aquitaine chiffre l'effectif des permanents sur emplois budgétaires du budget principal à 7 524,4 ETPT (dont 7 247,5 titulaires et 276,8 non titulaires) et ceux des budgets annexes à 34 ETPT, soit un effectif qui s'élève au total à 7 558,4 ETPT au 31 décembre 2016.

Le tableau suivant précise le nombre d'agents permanents titulaires et non titulaires au 31 décembre 2016. Il rend compte d'un fléchissement de ces effectifs par rapport à ceux de 2015, soit - 113,3 ETPT.

Tableau 44 - Evolution des effectifs permanents entre 2015 et 2016

En Nb & %

2015	Anciennes régions			2016 N-A (BP)	Nouvelle-Aquitaine			Evolution		
	Titul.	Non T.	Total		Titul.	Non T.	Total	Titul.	Non T.	Total
Aquitaine	3 363,7	121,7	3 485,4	7 247,5	276,8	7 524,4	-1,7%	-8,9%	-2%	
Limousin	1 467,0	49,00	1 516							
Poitou-Charentes	2 542,4	133,1	2 675,5							
Total permanents BP	7 373,1	303,8	7 676,9							
Total budgets annexes de PC	19,9	12,9	32,8	Total budgets annexes	21,0	13,0	34,0	5,5 %	0,8 %	3,7 %
TOTAL PERMANENTS BP et BA 2015	7 393	316,7	7 709,7	TOTAL PERMANENTS BP et BA 2016	7 268,5	289,8	7 558,4	-1,7 %	-8,5 %	-2 %

Source : tableau CRC suivant données comptes administratifs

Il ressort du rapprochement entre ces états du personnel que le nombre des agents permanents aurait été réduit de près de - 1,5 % l'année suivant la fusion (2016). Pour les fonctionnaires, le fléchissement s'établit à - 1,7 % (- 124,5 ETPT), celui des non titulaires du budget principal est plus marqué avec - 8,9 % (26,9 ETPT). Ces tendances doivent toutefois être appréciées avec beaucoup de prudence compte tenu des imprécisions et problèmes de fiabilité déjà relevés.

Par ailleurs, l'état du personnel de 2016 recense 14 collaborateurs de groupes des cabinets (article 110), 49 collaborateurs des groupes d'élus (article 110-1) et 301 agents recrutés sur le fondement des articles 3-1 et 3-2. Les apprentis et emplois d'avenir représentent un effectif de 93 agents.

Selon les explications produites en cours d'instruction par l'ordonnateur, des dysfonctionnements afférents aux procédures de décompte des effectifs de Poitou-Charentes et du Limousin ne permettent pas à l'ordonnateur de fiabiliser et de valider les données de l'effectif 2016 et de 2017 de la Nouvelle-Aquitaine :

- En Poitou-Charentes des anomalies seraient induites par le système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) affecté d'une programmation qui agrège sans distinction les ETP, les effectifs physiques, les ETPT et postes budgétaires.
- En Limousin, une saisie défectueuse des effectifs générerait des calculs erronés au titre de la période sous revue, 2016 y compris (absence de distinction entre effectifs physiques et ETP).

Il ressort de l'instruction que l'unicité des données des systèmes d'information des ressources humaines n'a pas constitué l'une des priorités poursuivies par la gouvernance de la nouvelle structure depuis la fusion. En effet, il a été précisé à la chambre que « la Direction des Ressources humaines de la Région Nouvelle-Aquitaine

mène actuellement des travaux de fiabilisation des données RH de Poitou-Charentes, avec pour objectif le 1^{er} janvier 2018 ». Cet objectif paraît cependant peu crédible compte tenu de l'échéancier fixé au CCTP de l'AMO, dont le premier module serait opérationnel au dernier trimestre 2018.

- Une harmonisation des outils de gestion des ressources humaines des trois sites est attendue au 1^{er} janvier 2020

Localisés sur les sites de Bordeaux, Poitiers et Limoges, la direction des ressources humaines de la région Nouvelle-Aquitaine comprend un peu plus de deux cents agents répartis sur 5 sous-directions, 14 services et 30 unités. En dépit de la fusion, chacun des trois sites gère toujours la population des agents qui lui est rattachée.

Avant la fusion, les sites du Limousin et de Poitou-Charentes utilisaient des logiciels de gestion identiques, distincts de ceux de l'Aquitaine. En 2016, les données du logiciel Civil NET RH des sites de Limoges et de Poitiers ont été fusionnées en une base unique hébergée sur le site de Poitiers, les données se rapportant à la gestion du temps ont quant à elles été fusionnées en une base commune hébergée à Limoges.

Il n'existe donc pas en 2017 de données communes aux trois sites, puisque seules les données de Poitou-Charentes et du Limousin ont été regroupées. Une démarche a été initiée par l'ordonnateur de la région Nouvelle-Aquitaine courant 2017 en vue de réaliser une harmonisation des outils de gestion des RH des trois sites et aboutir à une mise en service d'un SIRH commun au 1^{er} janvier 2020. Dans le cadre de cet objectif, la collectivité s'appuie depuis mars 2018 sur une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Le périmètre des fonctionnalités du nouveau SIRH est large, il devrait couvrir au moins une vingtaine de domaines dont un plus particulièrement priorisé, celui de « la paye-carrière ». Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) a pour objectif affiché la conduite d'un projet orienté vers des notions de bassins d'emplois et de gestion en lien avec le SIG de la collectivité. L'AMO devrait avoir en charge une analyse comparative des SIRH existants, une collecte des besoins, une aide au choix du scénario cible, un accompagnement dans le choix de la procédure de marché et dans son suivi. Selon le DRH, la surface financière prévisionnelle du projet est de l'ordre de 800 000 €, et le coût de l'AMO est estimé à 200 000 €.

En conclusion, les états du personnel de la nouvelle collectivité ne permettent pas aux élus et aux citoyens de disposer d'une information précise et fiable sur les effectifs employés en 2016 et 2017. Selon l'ordonnateur, cette situation est appelée à s'améliorer dans le cadre de la mise en place d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) unifié et plus performant. La chambre recommande à la région d'œuvrer en ce sens pour qu'il puisse être apporté dans le courant de l'année 2018 une solution aux dysfonctionnements constatés dans le cadre de ce contrôle.

2.3.1.6 Comparaison des taux d'emplois pourvus

Par définition, le taux d'emplois pourvus rapporte le nombre d'emplois occupés à l'ensemble des postes budgétaires. Plus ce taux est proche de 100, plus cela dénote le fait que le volume de postes budgété est proche des besoins ou que les emplois vacants sont rapidement pourvus à la suite du départ de leur titulaire.

L'état du personnel 2015 du Limousin totalise 1 556,1 ETP emplois budgétaires pour les titulaires du siège et des lycées et indique que l'effectif pourvu est de 1 516 ETP, soit un taux d'emploi pourvu de 94 %.

Pour la même année, celui de l'ancienne région Poitou-Charentes chiffre le nombre d'emplois budgétaires des permanents à 2 845 ETP et l'effectif pourvu à 2 675,5 ETP, soit un ratio quasi analogue de 94,1 %.

Comparativement, celui de l'ancienne région Aquitaine est moins élevé, se situant en 2015 à 90 %, soit quatre points de moins. Ce niveau a peu varié depuis 2013 comme en rend compte le tableau suivant.

Tableau 45 - Emplois budgétés et effectif pourvus de l'ex Aquitaine

En Nb & %

Aquitaine ETPT	Emplois budgétés	Effectifs pourvus	Taux d'emploi pourvu
2013	3 849,40	3 437,10	89,3%
2014	3 827,40	3 459,21	90,4%
2015	3 870,40	3 485,40	90,0%

Source : tableau CRC suivant données comptes administratifs

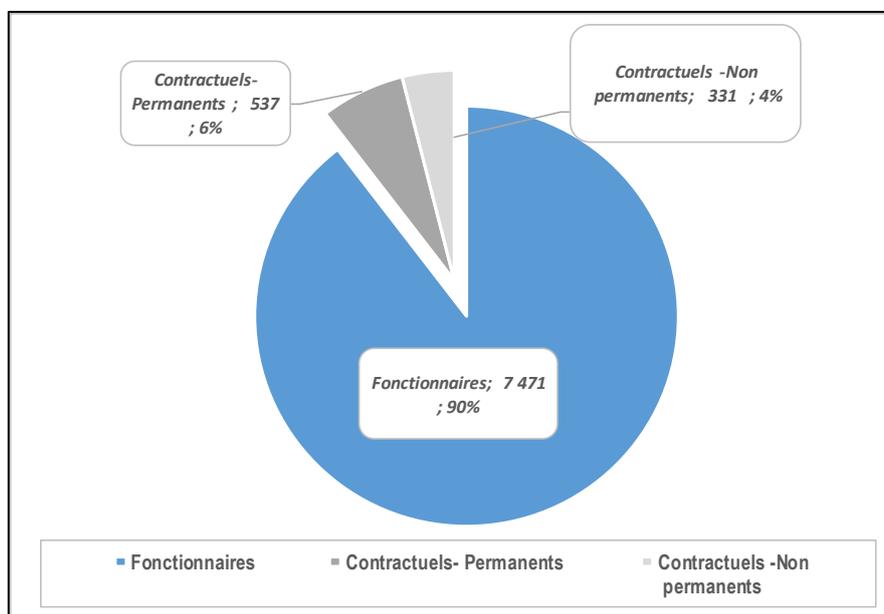
Bien que les comparaisons opérées doivent être appréciées avec prudence compte tenu du manque de fiabilité d'ensemble des données, les taux d'emplois de l'ancienne région Aquitaine rendent compte d'une gestion des effectifs perfectible en matière de mise à jour des tableaux d'effectifs budgétaires ou de remplacement de postes vacants. L'ordonnateur explique cette situation par la longueur de la procédure inhérente à la suppression de postes au tableau des emplois, ce qui ne semble pas justifier l'existence d'une spécificité aquitaine en la matière. A l'avenir, les nouveaux outils du SIRH pourraient permettre, grâce un suivi plus fiable des effectifs, d'améliorer le taux d'emplois pourvus de la région Nouvelle-Aquitaine.

2.3.2 Comparaison de la structure des effectifs

2.3.2.1 Une grande majorité de fonctionnaires parmi les agents employés

En termes de statut, le graphique de synthèse ci-après indique, à partir des données REC 2015, la répartition des effectifs globaux des trois anciennes régions au 31 décembre 2015.

Graphique : Répartition des effectifs globaux par statut sur la base des REC



Source : graphique CRC d'après données REC 2015 des trois anciennes régions

Cette représentation graphique montre que les trois anciennes collectivités, et par incidence la nouvelle région fusionnée, emploient en grande majorité des agents titulaires (89,8 %). Les contractuels représentent donc un peu plus d'un agent sur dix, un niveau identique à celui mesuré sur l'ensemble des régions (11 %, d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique²⁵. Ceux occupant des emplois permanents représentent 6,4 %

²⁵ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Edition 2016, p. 337, DGAFP.

des agents, ceux occupant des emplois non permanents (dont collaborateurs de cabinet, apprentis, emplois d'avenir, etc.) environ 4 %.

Ces chiffres ne sont toutefois qu'estimatifs compte tenu des imprécisions mentionnées *supra* s'agissant des effectifs et, en particulier, des non titulaires. En croisant les données validées par l'ordonnateur (Aquitaine, Limousin) et, par défaut, celles des REC (Poitou-Charentes) la proportion de fonctionnaires paraît plus proche de 88 %, celle des non titulaires permanent de 8 % et celle des non titulaires non permanents de 4 %.

Pour la région Aquitaine, celle pour laquelle les données renseignées sont les plus complètes et fiables, la proportion des non titulaires, permanents et non permanents confondus, s'établit en 2015 à 15,1 % (622 agents sur 4 129 agents). Ce niveau, *a priori* le plus élevé des trois anciennes régions, est supérieur d'environ quatre points à la proportion moyenne des contractuels au sein de l'ensemble des régions françaises.

2.3.2.2 Trois agents sur quatre appartiennent à la filière technique

Les emplois permanents des trois anciennes régions dont le total agrégé en 2015 représente 7 908,9 ETP suivant les données REC se répartissent en deux filières : la filière technique avec 6 152,4 ETP, de loin la plus représentée et comprenant surtout des agents affectés dans les lycées (5 352,8 ETP) ; et la filière administrative qui, en 2015, englobait 1 636,5 ETP.

Les agents (titulaires et non titulaires) des trois anciennes régions sont répartis dans des proportions relativement similaires entre les filières techniques et administratives :

- Filière technique (titulaires et non titulaires): Aquitaine 79,6 % ; Limousin 78,4 % et Poitou-Charentes 74,9 % ;
- Filière administrative (titulaires et non titulaires) : Aquitaine 19,9 % ; Limousin, 21,4 % et Poitou-Charentes 21,3 %.

A titre de comparaison, ces chiffres sont proches de ceux mesurés à l'échelle de l'ensemble des régions françaises où la filière technique concentre 77,7 % des effectifs et la filière administrative 21,1 %²⁶.

Cependant, les REC 2015 rendent compte d'une répartition atypique des non titulaires des filières techniques et administrative pour ce qui concerne les agents de Poitou-Charentes. Les non titulaires de la région Poitou-Charentes sont affectés à près de 80 % dans la filière administrative alors que leur part ne représente que près de 50 % au sein de cette filière dans les deux autres régions.

- Filière technique (non titulaires seuls) : Aquitaine 52,3 % ; Limousin 42,6 % et Poitou-Charentes 19,4 %.
- Filière administrative (non titulaires seuls) : Aquitaine 47,4 % ; Limousin 56,2 % et Poitou-Charentes 79,8 %.

Il est à noter aussi le fait que la filière animation constitue 3,2 % de l'effectif Poitou-Charentes alors que son poids est marginal dans les deux autres collectivités.

²⁶ Les collectivités locales en chiffres 2017, DGCL.

Tableau 46 - Répartition par filières des effectifs permanents 2015 des trois anciennes régions

En Nb & %

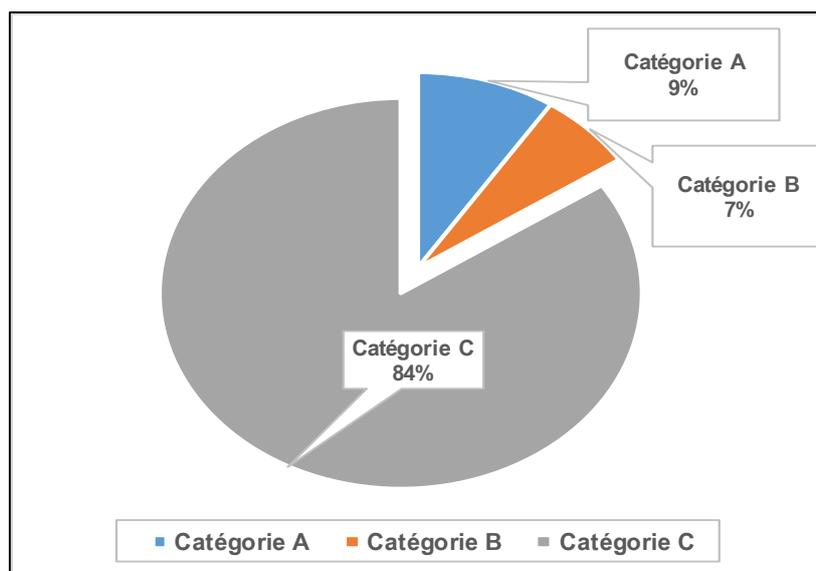
Aquitaine	Fonctionnaires	%	Non titulaires	%	Total	%
Filière administrative	590,5	17,4	147,7	47,4	738,2	19,9
Filière technique	2 785,5	82,1	163,1	52,3	2 948,6	79,6
Autres filières	17,1	0,5	1	0,3	18,1	0,5
Total en ETP	3 393,1	100,0	311,8	100,0	3 704,9	100,0
Limousin	Fonctionnaires	%	Non titulaires	%	Total	%
Filière administrative	278,1	19,4	47,2	56,2	325,3	21,4
Filière technique	1153	80,5	35,8	42,6	1188,8	78,4
Autres filières	1,9	0,1	1	1,2	2,9	0,2
Total en ETP	1 433	100,0	84,00	100,0	1 517	100,0
Poitou-Charentes	Fonctionnaires	%	Non titulaires	%	Total	%
Filière administrative	466,00	18,3	107	79,9	573	21,3
Filière technique	1 989,00	77,9	26	19,4	2 015	75,0
Autres filières	98	3,8	1	0,7	99	3,7
Total en ETP	2 553	100,0	134,00	100,0	2 687	100,0

Source : tableau CRC d'après REC

2.3.2.3 Une forte majorité d'agents de catégorie C parmi les titulaires, dont la part est moindre chez les contractuels mais en progression

Sur la base des données REC au 31 décembre 2015 et dont le graphique ci-après rend compte, les effectifs des fonctionnaires de catégorie C représentent plus de 84 % de l'ensemble des agents titulaires des trois anciennes régions. Cette prépondérance des agents titulaires de catégorie C est conforme à ce qui est mesuré au niveau national où, à l'échelle de l'ensemble des collectivités, les agents de cette catégorie constituent 76 % des effectifs et, pour les régions uniquement, la proportion avoisine 81 %²⁷.

Graphique : Répartition par catégorie des agents titulaires des trois régions



Source : CRC Nouvelle-aquitaine, d'après données REC 2015 des trois anciennes régions

²⁷ Source : *Les collectivités locales en chiffres*, Edition 2017 et *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Faits et chiffres, édition 2016 (effectif au 31 décembre 2014).

L'analyse des effectifs permanents par collectivité rend compte d'une répartition globale des agents permanents relativement homogène entre 2011 et 2015 avec une proportion de permanents de catégorie C comprise entre 82 et 86 %, entre 6 et 7 % pour ceux de la catégorie B et de 8 à 11 % pour la catégorie A.

Tableau 47 - Ventilation des titulaires et non titulaires permanents par catégories

En Nb & %

Catégorie	2011 Effectif physique					2015 ETPT				
	Aquit.	Poitou-Charentes	Limousin	Total	Poids	Aquit.	Poitou-Charentes	Limousin	Total	Poids
A	272	232	116	620	8,3 %	339,58	289,5	194	823,08	10,9 %
% A	8,0 %	9,1 %	8,0 %	8,3 %		10,1 %	10,8%	12,8 %	10,9%	
B	177	131	107	415	5,6 %	193,28	181,3	134	508,6	6,7%
% B	5,2 %	5,1 %	7,4 %	5,6 %		5,7%	6,8%	8,8%	6,7%	
C	2 970	2 198	1 226	6 394	86,1 %	2 843,15	2 204,7	1 188	6235,85	82,4%
% C	86,9 %	85,8 %	84,6 %	86,1 %		84,2%	82,4%	78,4 %	82,4%	
Total	3 419	2 561	1 449	7 429	-	3 376,01	2 675,5	1 516	7 567,51	-

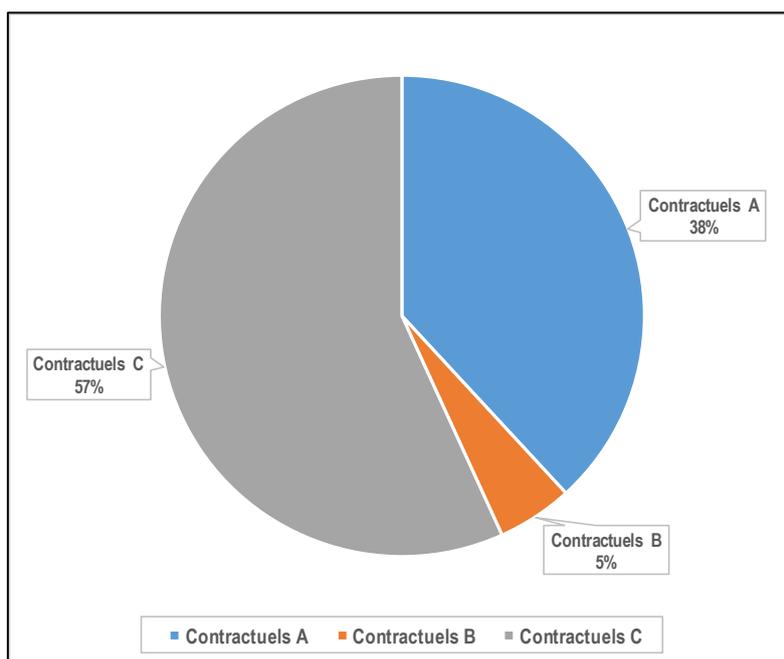
Source : tableau CRC d'après données comptes administratifs

Ce tableau met aussi en évidence des spécificités régionales. Ainsi, en Limousin, la proportion d'agents de catégorie C en 2015 n'est que de 78,4 % (soit de 4 points inférieure à la moyenne), tandis que la part des agents de catégorie A atteint 12,8 %, soit près de 2 points de plus que la moyenne. La part des agents de catégorie C est la plus élevée en Aquitaine avec 84,2 %.

Sur la durée, le poids des agents permanents de la catégorie A a davantage progressé en Limousin (+ 4,8 points.) que dans les deux autres régions. C'est également en Limousin que le poids de la catégorie C a le plus régressé (- 6,2 points).

S'agissant des non titulaires permanents et non permanents, les états du personnel retracent une répartition différente des effectifs suivant leurs catégories. Les contractuels de catégorie C des trois anciennes régions représentent un peu plus de la moitié des non-titulaires (57 %). Ceux assimilés à la catégorie A représentent 38 % de l'ensemble, soit une proportion beaucoup plus élevée que celle observée pour les fonctionnaires.

Graphique : Répartition par catégorie des contractuels des trois anciennes régions



Source : CRC Nouvelle-aquitaine, d'après données des Etats du personnel

Tableau 48 - Ventilation par catégorie des agents non-titulaires (permanents et non permanents)

En Nb (effectif physique) & %

Catégories	2011					2015				
	Aquit.	Poitou-Ch.	Limou.	Total	Poids	Aquit.	Poitou-Char.	Limou	Total	Poids
A	179	118	67	364	53,8%	166	96	48	310	38,2 %
% A	37,9 %	88,1 %	94,3 %	53,8 %		26,7 %	73,3 %	81,4 %	38,2 %	
B	3	6	4	13	1,9%	9	26	6	41	5,0 %
% B	0,6 %	4,5 %	0,4 %	1,9 %		1,4 %	19,8%	10,2 %	5,0 %	
C	290	10	0	300	44,3 %	447	9	5	461	56,8 %
% C	61,4 %	7,5 %	0 %	44,3 %		71,9 %	6,9 %	8,5 %	56,8 %	
Total non-titulaires	472	134	71	677		622	131	59	812	

Source: tableau CRC d'après données états du personnel

La catégorie C constituait 44,3 % des contractuels des trois anciennes régions en 2011 et a en représenté 56,8 % en 2015. Cette évolution résulte pour l'essentiel de la progression importante de ces agents enregistrée en Aquitaine (+ 54 %). A l'inverse, le poids de la catégorie A a régressé, passant de 53,8 % en 2011 à 38,2 % de l'effectif en 2015. C'est le Limousin qui enregistre la diminution la plus importante (- 28 %), mais cette tendance est également observée en Poitou-Charentes (-19 %) et en Aquitaine (-7 %).

2.3.2.4 Bien qu'en régression et fluctuante selon les régions, la proportion d'agents affectée dans les lycées est nettement majoritaire par rapport à ceux des sièges

Les 2 696 agents de l'ex conseil régional d'Aquitaine affectés dans les lycées aquitains en 2015 représentaient près des trois quarts du total des agents permanents de cette collectivité. Cette proportion était identique l'année précédente. Les agents affectés dans les lycées sont essentiellement des personnels techniques et ouvriers de service, anciennement dénommés TOS²⁸ appartenant désormais au corps des ATTEE²⁹. L'accueil, l'hébergement, la restauration³⁰, l'informatique, l'entretien et la maintenance sont les principales missions exercées par ces agents.

²⁸ Personnels Techniques Ouvriers et de Service.

²⁹ Adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

³⁰ Selon l'ordonnateur, en 2017, la région Nouvelle-Aquitaine compte 296 établissements qui ont accueilli 183 300 lycées et pour lesquels près de 30 millions de repas ont été servis.

Tableau 49 - Evolution de l'effectif permanent du siège et des lycées de la région Aquitaine

En Nb & %

Permanents Aquitaine	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
Siège	899	910	921	928	951	5,78%
Lycées	2671	2670	2663	2675	2696	0,94%
Total	3570	3580	3584	3603	3647	2,16%
Part des agents affectés en lycées	74,8	74,6	74,3	74,2	73,9	-

Source : tableau CRC suivant réponse précédent contrôle

Cette proportion est supérieure à celle mesurée dans les autres collectivités puisque ce taux s'établissait à 70 % en Limousin en 2014 et à seulement 60 % en Poitou-Charentes la même année (56 % en 2015).

Tableau 50 - Evolution des ATTEE en Poitou-Charentes

En Nb & %

Poitou-Charentes	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
Permanents Emplois budgétaires	2789	2784	2813	2852	2845	2,01%
ATTEE (catégorie C)	1748	1715	1713	1705	1592	-8,92%
Part des ATTEE	62,7 %	61,6 %	60,9 %	59,8 %	56,0 %	-

Source : tableau CRC, suivant données annexes compte administratifs et réponse au titre du précédent contrôle

Tableau 51 - Evolution des titulaires affectés dans les lycées du Limousin

En Nb & %

Limousin	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011/2014
Titulaires affectés dans les lycées	1 059	1 041	1 044	1 042	NR	-1,61%
Effectif total titulaires	1 457	1 445	1 452	1 475	NR	1,63%
Part des agents titulaires en lycées	72,7 %	72,0 %	71,9 %	70,6 %	-	-

Source : Etat du personnel, annexes comptes administratifs

La proportion d'agents affectés dans les lycées et au siège varie fortement en fonction de la catégorie des agents. En effet, les données ci-dessous relatives à l'Aquitaine montrent qu'en 2015 les agents titulaires de catégorie A de cette région sont intégralement affectés au siège, ceux de la catégorie B sont affectés à plus de 86 % au siège, tandis que ceux de la catégorie C, numériquement de loin les plus nombreux, sont affectés à plus de 90 % dans les lycées. Comme cela a été mentionné précédemment, il s'agit essentiellement d'agents appartenant au corps des ATTEE.

Tableau 52 - Répartition des agents aquitains par catégories entre siège et lycées

En Nb

	Titulaires et stagiaires sur emplois permanents						Non-titulaires sur emplois permanents						Sous- total siège	Sous- total lycées	Total général
	A		B		C		A		B		C				
	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées			
au 31/12/2011	272		160	17	317	2653	146		1		3	1	899	2671	3570
au 31/12/2012	290		163	21	309	2644	145				3	5	910	2670	3580
au 31/12/2013	304		167	25	299	2632	148				3	6	921	2663	3584
au 31/12/2014	313		173	29	288	2642	151				3	4	928	2675	3603
au 31/12/2015	357		173	27	286	2667	132		3			2	951	2696	3647

Source : réponse région précédent contrôle

Les non titulaires sur emplois permanents sont quant à eux en très grande majorité affectés au siège (98,5 % en 2015).

Le tableau *supra* relatif aux ATTEE en Poitou-Charentes rend compte d'un fléchissement continu et significatif du nombre d'agents de ce corps depuis 2011 avec, en quatre ans, une baisse de 156 agents, soit un recul de près de 9 %. Une tendance analogue bien que moins prononcée est observée en Limousin. Elle s'est traduite entre 2011 et 2014 par une baisse à hauteur de 17 unités du nombre d'agents titulaires affectés dans les lycées, ce qui représente une diminution de 1,6 % sur la période portant la proportion de ces agents de 69 % à 67 %. En Aquitaine, nonobstant une hausse de 25 agents des agents affectés dans les lycées au cours de la période, leur proportion a également reculé sur la période examinée.

2.3.2.5 Un personnel majoritairement féminin dont la proportion varie en fonction de la catégorie et du statut

La répartition par genre de l'effectif des anciennes régions montre un taux de féminisation en 2015 relativement homogène compris entre 55 % dans le Limousin, 56,6 % en Aquitaine et 58 % en Poitou-Charentes. Cette situation est proche de celle mesurée pour l'ensemble des régions françaises où la part des femmes atteignait au global 58,0 % et 60,5 % pour les seuls agents de catégorie A³¹. Seule la filière technique de l'ex région du Limousin regroupe plus d'hommes que de femmes.

Tableau 53 - Nombre d'agents permanents par filière et par sexe en 2015

en Nb (ETP) & %

Filières	Aquitaine		Limousin		Poitou-Charentes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Filière administrative	170,0	568,2	63,8	261,5	119,0	454,0
Filière technique	1 431,7	1 516,9	618,7	570,1	961,0	1 054,0
Autres Filières Dont animation	5,0	13,1 0,9		2,9	47,0 43,0	51,0 44,0
Total	1 606,7	2 098,2	682,5	834,5	1 128,0	1 559,0
Taux de féminisation	56,6 %		55,0 %		58,0 %	

Source : tableau CRC d'après synthèse REC « restitution parité »

La représentation des femmes de la catégorie A s'établit dans une fourchette comprise entre 60,2 % (Poitou-Charentes) et 66,5 % (Limousin). Le taux de féminisation de la catégorie C est moindre, compris entre 51,6 % (Limousin) et 57,5 % (Poitou-Charentes).

³¹ Les collectivités locales en chiffres 2017, DGCL.

Tableau 54 - Répartition par sexe et catégorie des effectifs des anciennes régions (2015)

En Nb & %

2015	Catégorie A			Catégorie B			Catégorie C		
	Hommes	Femmes	Taux de féminisation	Hommes	Femmes	Taux de féminisation	Hommes	Femmes	Taux de féminisation
Aquitaine	165	253	60,5%	60	140	70,0%	1 266	1 634	56,3%
Limoges	57	113	66,5%	37	92	71,3%	576	613	51,6%
Poitou-Charentes	96	145	60,2%	62	104	62,7%	944	1 279	57,5%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Il est précisé que d'après le bilan social 2014 de l'ancienne région Aquitaine, la part de femmes en situation d'encadrement atteignait un peu plus de 30 % avec un écart très contrasté entre la situation parmi les cadres du siège (54 %) et celle parmi les cadres des lycées (14 %). En ne retenant que les emplois de direction, cette proportion ne représentait qu'environ 10 %.

Le taux de féminisation au sein du personnel non titulaire de catégorie A est moins élevé que pour les seuls fonctionnaires. Les contractuelles de catégorie A sont minoritaires en Aquitaine (45 %), dans les deux autres régions elles sont majoritaires mais selon une proportion moins élevée que chez les titulaires. Les différences de taux concernant la féminisation des catégories B et C sont peu illustratives compte tenu de la faiblesse des effectifs concernés chez les non titulaires.

Tableau 55 - Taux de féminisation du personnel des trois anciennes régions en 2015

En Nb & %

2015	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total	
	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires
Aquitaine	63%	45%	70%	100%	56%	100%	58%	48%
Limousin	68%	55%	72%	0%	52%	0%	55%	52%
Poitou-Charentes	63%	51%	61%	80%	57%	82%	58%	61%

Source : tableau CRC d'après les REC

2.3.2.6 La répartition divergente des catégories d'agents selon les fonctions exercées

Pour les trois collectivités, l'ordonnateur a précisé à la chambre la répartition en 2015 par catégories d'agents selon les différentes fonctions (direction, fonctions transversales, politiques sectorielles régionales, fonctions de contrôle et d'inspection interne). Ces données sont reproduites ci-après.

Tableau 56 - Affectation par fonction et catégorie des agents des anciennes régions (2015)

en Nb (ETP) & %

Collectivité et catégorie d'agents	Aquitaine			Poitou-Charentes			Limousin		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Direction, secrétariats et autres services rattachés	9,0	3	4,0	15,0	2,8	11,3	46,0	18	20,0
Fonctions Transversales	115,0	57	123,0	99,7	63,1	196,6	31,0	31	67,0
Politiques sectorielles régionales - hors personnel affecté dans les lycées	363,0	116,0	159,0	160,4	100,6	367,9	108,0	62,0	33,0
Personnel affecté dans les lycées	0,0	27	2 669,0	0,0	0	1 615,8	1,0	21	1 068,0
Contrôle et d'inspection interne	3,0	0	0,0	3,0	1,9	0,0	4,0	1,0	0,0
Effectif en ETP	490,0	203,0	2 955,0	278,1	168,4	2 191,6	190,0	133,0	1 188,0
%	13,4%	5,6%	81,0%	10,5%	6,4%	83,1%	12,6%	8,8%	78,6%

Source : tableau CRC suivant réponses de la région en 2017

Ce tableau met en lumière des fluctuations importantes par type de fonctions en matière de composition catégorielle d'agents. En effet, si les agents de catégorie C constituent 81,2 % de l'effectif en ETP des trois anciennes régions en 2015, leur proportion atteint quasiment 100 % au sein des personnels affectés dans les lycées, près de 50 % parmi ceux exerçant des fonctions transversales, environ 38 % parmi ceux intervenant dans la mise en œuvre de politiques sectorielles (y compris enseignement mais hors personnels affectés dans les lycées) et 27 % environ dans les fonctions de directions, secrétariats et services rattachés où les agents de catégorie A sont nettement majoritaires.

La réponse détaillée de l'ordonnateur montre aussi que les agents de catégorie A sont les plus nombreux dans les politiques sectorielles suivantes : aménagement des territoires (54,6 ETP à l'échelle des trois régions sur un total d'agents de 90,2), environnement (44,6 ETP sur 75,4), transports (43,8 ETP sur 87,4), action économique (167,1 ETP sur 262,5) et suivi des fonds européens (51,8 ETP sur 87,8).

En termes de spécificités régionales, il est à noter que la proportion d'agents de catégorie A fluctue de 25,5 % en Poitou-Charentes à 53,2 % en Limousin parmi ceux œuvrant dans la mise en œuvre de politiques sectorielles, y compris d'enseignement mais hors personnels des lycées. Ceci participe au fait que près de 90 % des agents de catégorie C de l'ex Aquitaine et du Limousin sont affectés dans les lycées, contre seulement près de 74 % en Poitou-Charentes.

En résumé, les agents de catégorie C interviennent en très grande majorité sur les politiques sectorielles et en premier lieu sur celle de l'enseignement en étant affectés dans les lycées. Les agents de catégorie B sont avant tout affectés sur des politiques sectorielles hors lycées et sur des fonctions transversales. Ceux de catégorie A présentent un profil d'affectation plus proche des B que des C avec toutefois un effectif plus important dans les fonctions de direction et les services d'inspection.

Des analyses complémentaires relatives à l'affectation des agents et au poids des différentes politiques selon les anciennes collectivités ainsi qu'aux incidences découlant de la fusion en matière d'affectation des agents sont présentées en 2.8 de ce rapport.

2.3.3 Comparaison et mise en perspective des taux d'administration

Le taux d'administration est stable sur la période pour l'ensemble des trois régions. La région Aquitaine emploie 1,11 agent pour 1 000 habitants, la région Limousin 2,05 agents et la région Poitou-Charentes, 1,59 agents.

Tableau 57 - Taux d'administration (Nombre d'agents pour 1000 habitants)

	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	1,12	1,12	1,11	1,11	1,11
Limousin	1,99	2,00	2,02	2,05	2,05
Poitou-Charentes	1,59	1,58	1,59	1,60	1,59

En Nb

Sources : régions

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur de la région Limousin a expliqué ces écarts par les particularités géographiques des territoires, considérant que l'étendue et le caractère plus ou moins urbanisé des territoires impacte le taux d'administration.

2.3.4 Caractéristiques des flux d'entrées et de sorties des agents

En réponse au questionnaire général, l'ordonnateur a transmis trois tableaux, un par ancienne région, qui retracent les évolutions des effectifs sur la période 2011 à 2016, avec mention des différentes composantes en matière de flux d'entrée et de sortie. Le fait que les données 2016 se rapportant à la Nouvelle-Aquitaine ne soient pas individualisées montre que le dispositif de suivi des effectifs n'est pas véritablement regroupé mais procède par agrégation des trois anciennes collectivités.

Le bilan de ces flux d'entrée et de sortie 2011 à 2015 des effectifs³² des trois anciennes régions montrent que :

- La région Aquitaine enregistre sur la période, avec 756 sorties pour 868 entrées, un solde positif de 112 agents dont 62 au titre de 2015 ;
- La région Limousin enregistre sur cette même période, avec 291 sorties pour 286 entrées, un solde positif de 5 agents ;
- La région Poitou-Charentes enregistre pour sa part, avec 767 sorties pour 675 entrées, un solde négatif de 92 agents, dont - 43 en 2013 et - 51 en 2014.

Les données détaillées communiquées pour l'ancienne région Poitou-Charentes rendent compte d'une orientation à la baisse du solde d'effectifs, ce qui est surprenant au regard des développements précédents. Les chiffres transmis rendent compte d'un taux d'entrée et de sortie plus important que dans les deux autres régions et par un taux de rotation (ou *turn-over*)³³ plus élevé, estimé par la chambre à près de 27 % sur la période 2011-2015 contre 22 % en Aquitaine et 19 % en Limousin.

S'agissant des flux de sortie, les départs à la retraite constituent la cause principale des flux de sortie pour les trois anciennes régions dans une proportion proche de 60 % en Aquitaine et Limousin mais de seulement 29 % en Poitou-Charentes. Au total le nombre de départs à la retraite entre 2011 et 2015 a été de 457 en Aquitaine, 225 en Poitou-Charentes et 168 en Limousin. Ces mouvements de sortie sont plus que compensés puisque les taux de remplacement de départs à la retraite³⁴ en Aquitaine et en Limousin s'établissent sur la période 2011-2015 a, respectivement, 124 % et 103 %. Pour Poitou-Charentes, ce taux de remplacement n'est que de 59 %.

³² Effectifs des permanents (fonctionnaires et contractuels) au 31 décembre 2015, de l'ordre de 3 647 agents en Aquitaine, 2 675,5 ETP en Poitou-Charentes (données non validées) et 1 516 agents en Limousin.

³³ Le taux de rotation est la moyenne des taux d'entrée et de sortie qui sont obtenus par le rapport entre le nombre total d'entrée (ou de sortie) d'une période sur le nombre de salariés moyen sur la période.

³⁴ Taux de remplacement des départs à la retraite = 100 x [(Nombre total des entrées – nombre de sorties autres que pour départ à la retraite)] / [Nombre des départs à la retraite].

En la matière, il est rappelé que le remplacement partiel des départs à la retraite est une source possible d'économies budgétaires.

En Poitou-Charentes, il est à noter que les démissions, fin de contrat et licenciements représentent des causes de sortie nettement plus fréquentes que dans les deux autres régions. Avec, respectivement, 56 démissions, 161 fin de contrat et 19 licenciements entre 2011 et 2015 cela représente près de deux fois de démission que dans les deux autres régions cumulées, cinq fois plus de fin de contrat et le double de licenciements.

Il est précisé, en outre, que les mutations expliquent, selon les régions, de 7 % (Poitou-Charentes) à 14 % (Limousin) des flux de sortie. Les disponibilités et congés parentaux y contribuent selon une proportion comprise entre 8 % (Limousin) et 27 % (Poitou-Charentes).

En ce qui concerne les flux d'entrées, les recrutements directs³⁵ en sont de loin la première modalité dans les trois régions avec, entre 2011 et 2015, + 581 agents en Aquitaine, + 385 en Poitou-Charentes et + 115 en Limousin. Le nombre de recrutements de contractuels est significatif en Poitou-Charentes sur l'ensemble de la période avec 128 agents, un niveau cependant inférieur à celui de l'Aquitaine comme l'ont montré les analyses *supra* (les données complétées par l'ordonnateur dans ce document sont imprécises). Par ordre d'importance, les mutations, détachements et réintégrations alimentent aussi les flux d'entrées selon une proportion comprise au global entre 14 % (Poitou-Charentes) et 38 % (Limousin). En outre, des trois régions c'est en Poitou-Charentes que le dispositif des concours est le plus activé, 20 au global, le Limousin se situant à 14 et l'Aquitaine à 1 seulement sur la période.

Enfin, les données relatives à l'exercice 2016 à l'échelle des trois anciennes régions ne rendent pas compte d'inversions de tendance particulières. Elles montrent notamment que le nombre total de départs à la retraite en Nouvelle-Aquitaine s'est établi à 211 et que le taux de remplacement de ces départs a été de 78 %.

³⁵ Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint administratif, adjoint technique, adjoint d'animation, etc.).

2.4 EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES TROIS ANCIENNES REGIONS ET DE LA NOUVELLE COLLECTIVITE

2.4.1 Une progression relativement uniforme de la masse salariale au sein des trois anciennes régions

Au cours de la période 2011 à 2015, les charges de personnel de la région Aquitaine sont passées de 134,37 M€ à 148,28 M€, soit une hausse de 10,4 % équivalente à un rythme annuel de progression de près de 2,5 %.

Pour la région Limousin, ces mêmes charges ont varié de 53,27 M€ à 59,33 M€, soit une hausse de 11,4 % qui représente un rythme annuel de progression de près de 2,8 %, légèrement supérieur, par conséquent, à celui de l'Aquitaine.

C'est dans l'ancienne région Poitou-Charentes que la dynamique a été la plus forte puisque ces charges ont progressé de 98,08 M€ à 113,62 M€, soit une hausse de 15,8 % équivalente à un rythme annuel de 3,8 %. Il convient cependant de rappeler que l'intégration en 2013 du CRT au sein de la collectivité a eu pour effet d'élever de trente agents l'effectif global de cette collectivité mais que, *a contrario*, l'absence de prise en compte des effectifs des budgets annexes compense en bonne partie cet effet. En réponse aux observations provisoires, l'ancien ordonnateur de cette région souligne que l'internalisation de certaines fonctions par la collectivité (travaux et maintenance informatique dans les EPLE, animation culturelle, etc.) a eu pour conséquence d'élever les dépenses de personnel et le taux d'administration, comparativement à d'autres régions ayant privilégié la voie de l'externalisation.

Il en ressort que les charges de personnel des trois anciennes régions ont connu une progression sensible au cours de la période examinée. La situation spécifique de chacune de ces trois entités est analysée ci-après.

2.4.1.1 Analyse de la situation de la région Aquitaine

Le tableau ci-après présentant l'évolution depuis 2011 des charges de personnel de l'ancienne région Aquitaine montre notamment que le rythme d'évolution de la rémunération principale et du régime indemnitaire des agents titulaires a été quasi analogue avec, respectivement, 10,7 % et 10,6 %. Il rend compte d'une progression relativement régulière sur la période de ces dépenses. Le régime indemnitaire des fonctionnaires représente, en 2015, 20,4 % du total de leurs dépenses de rémunérations hors charges, soit un niveau proche de celui observé pour les non-titulaires (19,9 %).

Rapportées à l'évolution du nombre d'agents employés, les dépenses consacrées à la rémunération et au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'ancienne région Aquitaine ont varié de manière plus dynamique (+ 10,5 % au lieu de + 2,5 %).

S'agissant des non-titulaires, il est observé sur la période 2011-2015 une stabilité des dépenses relatives à la rémunération principale et, en parallèle, une nette progression de celles liées au régime indemnitaire (+ 20,4 %).

Les charges de personnel représentent, en 2015, 19,3 % des charges courantes de gestion³⁶ soit un niveau quasi identique à celui mesuré en 2011 (19,2 %) et inférieur à celui constaté en 2014 (19,7 %).

Enfin, il est précisé que dans son bilan social 2014, la collectivité estimait que la masse salariale des agents des lycées représentait 65 % du total et celle des agents du siège 35 %, soit, respectivement, environ 95 M€ et 50 M€. Dans ce même document, la région mentionnait que la progression de la masse salariale était plus prononcée au siège que dans les lycées (2,07 % contre 1,34 %)

³⁶ Les charges courantes sont obtenues en rajoutant aux charges de gestion les charges d'intérêt et les pertes de change.

Tableau 58 - Evolution 2011-2015 des charges de personnel de la région Aquitaine

En Euros & %

Charges de personnel en €	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-15
Rémunération principale titulaires (c/64111)	63 920 011	65 000 242	65 897 746	68 596 038	70 731 243	10,7%
Variation annuelle		1,69%	1,38%	4,09%	3,11%	
+ Régime indemnitaire des titulaires voté par l'assemblée (c/64118)	15 157 193	15 558 518	15 773 131	16 312 111	16 756 830	10,6%
Variation annuelle		2,65%	1,38%	3,42%	2,73%	
+ Autres indemnités des titulaires (c/64112)	1 334 170	1 271 995	1 296 664	1 324 840	1 383 196	3,7%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	80 411 375	81 830 755	82 967 541	86 232 989	88 871 269	10,5%
Variation annuelle		1,77%	1,39%	3,94%	3,06%	
en % des rémunérations du personnel*	85,4%	85,1%	84,6%	85,1%	85,8%	
Rémunération principale non-titulaires (c/64131)	11 016 087	11 148 017	11 349 168	11 410 799	11 016 500	0,0%
Variation annuelle		1,20%	1,80%	0,54%	-3,46%	
+ Régime indemnitaire des non-titulaires voté par l'assemblée (c/64138)	2 183 982	2 610 798	2 644 913	2 704 269	2 630 350	20,4%
Variation annuelle		19,54%	1,31%	2,24%	-2,73%	
+ Autres indemnités des non-titulaires (c/64132 et c/64136)	134 600	132 720	128 931	113 401	108 139	-19,7%
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	13 334 668	13 891 535	14 123 011	14 228 469	13 754 989	3,2%
Variation annuelle		4,18%	1,67%	0,75%	-3,33%	
en % des rémunérations du personnel*	14,2%	14,4%	14,4%	14,0%	13,3%	
Autres rémunérations (c/6416 et c/6417) (c)	362 688	482 140	945 460	898 037	963 803	165,7%
Variation annuelle		32,94%	96,10%	-5,02%	7,32%	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	94 108 731	96 204 431	98 036 012	101 359 495	103 590 062	10,1%
- Atténuations de charges (c/6419)	121 164	28 380	71 054	56 141	60 361	
= Rémunérations du personnel	93 987 567	96 176 051	97 964 958	101 303 353	103 529 701	10,2%
Variation annuelle		2,33%	1,86%	3,41%	2,20%	
+ Charges sociales (c/645 et c/647)	38 050 907	37 496 756	38 419 696	40 568 818	41 703 197	9,6%
Variation annuelle		-1,46%	2,46%	5,59%	2,80%	
+ Impôts et taxes sur rémunérations (c/631 et c/633)	2 130 603	2 091 198	2 225 385	2 283 422	2 336 204	9,6%
Variation annuelle		-1,85%	6,42%	2,61%	2,31%	
+ Autres charges de personnel (c/648)	-90 675	481 912	458 271	471 121	474 037	
= Charges de personnel interne	134 078 402	136 245 917	139 068 311	144 626 714	148 043 139	10,4%
Variation annuelle		1,62%	2,07%	4,00%	2,36%	
Charges sociales en % des CP internes	28,4%	27,5%	27,6%	28,1%	28,2%	
+ Charges de personnel externe (c/621)	290 792	361 432	326 518	246 704	234 395	
= Charges de personnel totales	134 369 194	136 607 349	139 394 829	144 873 418	148 277 533	10,4%
Variation annuelle		1,67%	2,04%	3,93%	2,35%	
CP externe en % des CP totaux	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel ANAFI

2.4.1.2 Analyse de la situation de la région Poitou-Charentes

Tableau 59 - Evolution 2011-2015 des charges de personnel de la région Poitou-Charentes

En Euros et %

Charges de personnel en €	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-15
Rémunération principale titulaires (c/64111)	44 949 657	47 675 954	51 009 776	52 642 678	52 584 165	16,98%
Variation annuelle		6,07%	6,99%	3,20%	-0,11%	
+ Régime indemnitaire des titulaires voté par l'assemblée (c/64118)	16 068 725	15 824 387	13 461 444	13 574 861	16 517 503	2,79%
Variation annuelle		-1,52%	-14,93%	0,84%	21,68%	
+ Autres indemnités des titulaires (c/64112)	1 005 551	1 048 033	1 064 707	1 053 416	1 086 464	8,05%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	62 023 932	64 548 374	65 535 928	67 270 955	70 188 131	13,16%
Variation annuelle		4,07%	1,53%	2,65%	4,34%	
en % des rémunérations du personnel*	87,89%	89,32%	88,18%	86,13%	86,69%	
Rémunération principale non-titulaires (c/64131)	7 692 901	6 790 855	6 746 875	7 539 514	6 664 910	-13,36%
Variation annuelle		-11,73%	-0,65%	11,75%	-11,60%	
+ Régime indemnitaire des non-titulaires voté par l'assemblée (c/64138)	609 394	406 599	524 373	1 002 126	964 399	58,26%
Variation annuelle		-33,28%	28,97%	91,11%	-3,76%	
+ Autres indemnités des non-titulaires (c/64132 et c/64136)	56 181	59 227	55 331	86 199	69 342	23,43%
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	8 358 476	7 256 680	7 326 579	8 627 839	7 698 652	-7,89%
Variation annuelle		-13,18%	0,96%	17,76%	-10,77%	
en % des rémunérations du personnel*	11,84%	10,04%	9,86%	11,05%	9,51%	
Autres rémunérations (c/6416 et c/6417) (c)	188 434	461 253	1 455 555	2 206 872	3 078 893	1533,93%
Variation annuelle		144,78%	215,57%	51,62%	39,51%	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	70 570 843	72 266 307	74 318 061	78 105 666	80 965 676	14,73%
- Atténuations de charges (c/6419)	816 892	855 995	366 066	223 046	307 262	
= Rémunérations du personnel	69 753 952	71 410 312	73 951 995	77 882 620	80 658 414	15,63%
Variation annuelle		2,37%	3,56%	5,32%	3,56%	
+ Charges sociales (c/645 et c/647)	26 519 105	27 507 553	28 524 032	30 342 654	31 232 419	17,77%
Variation annuelle		3,73%	3,70%	6,38%	2,93%	
+ Impôts et taxes sur rémunérations (c/631 et c/633)	1 634 436	1 416 101	1 504 451	1 582 203	1 640 013	0,34%
Variation annuelle		-13,36%	6,24%	5,17%	3,65%	
+ Autres charges de personnel (c/648)	170 394	74 107	94 324	151 393	87 518	
= Charges de personnel interne	98 077 886	100 408 074	104 074 801	109 958 869	113 618 364	15,85%
Variation annuelle		2,38%	3,65%	5,65%	3,33%	
Charges sociales en % des CP internes	27,04%	27,40%	27,41%	27,59%	27,49%	
+ Charges de personnel externe (c/621)	0	0	0	0	1 471	
= Charges de personnel totales	98 077 886	100 408 074	104 074 801	109 958 869	113 619 835	15,85%
Variation annuelle		2,38%	3,65%	5,65%	3,33%	
CP externe en % des CP totaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	

* Hors atténuations de charges

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel ANAFI

Le tableau détaillé d'évolution des charges de personnel de la région Poitou-Charentes montre que la rémunération principale des agents titulaires a progressé selon un rythme nettement plus important que leur régime indemnitaire (respectivement, 16,9 % et 2,7 %). La part du régime indemnitaire des fonctionnaires représente, en 2015, 25,1 % du total de leurs dépenses de rémunérations hors charges, soit un niveau proche du double de celui observé pour les non-titulaires (13,4 %).

L'absence de données fiables sur l'évolution des effectifs pour cette région complexifie l'analyse pouvant être tirée de ces données. Ceci étant, la moindre augmentation des dépenses se rapportant au régime indemnitaire par rapport à celles liées à la rémunération principale constitue un indicateur plutôt favorable.

Il rend aussi compte de tendances nettement contraires entre le rythme d'évolution des sommes consacrées à la rémunération principale des non-titulaires (-13,3 %) et celles liées à leur régime indemnitaire (+ 58,2 %). En réponse aux observations provisoires, le président de la région Nouvelle-Aquitaine justifie cette hausse par la nouvelle politique de rémunération des contractuels mis en œuvre à compter de 2012, caractérisée par une baisse de la rémunération principale (indice) et *a contrario* une augmentation de la part indemnitaire.

Par ailleurs, une hausse spectaculaire de la ligne « Autres rémunérations » est observée : évolution de 188 k€ en 2011 à 3 078 k€ en 2015, soit + 1 533,9 %. Selon le président de la région fusionnée, cette évolution serait la conséquence d'une politique volontariste menée dès 2012 en matière d'apprentissage et ayant conduit au recrutement d'environ 150 emplois d'avenir au sein des lycées.

Les charges de personnel représentent, en 2015, 22,5 % des charges courantes de gestion soit un niveau plus élevé que celui mesuré en 2011 (21,9 %) mais inférieur à celui constaté en 2014 (23,7 %).

2.4.1.3 Analyse de la situation de la région Limousin

Le tableau détaillé d'évolution des charges de personnel de la région Limousin montre que la rémunération principale des agents titulaires a progressé, entre 2011 et 2015, selon un rythme moindre (+ 9,3 %) que leur régime indemnitaire (23,4 %). En hausse de plus 1,2 M€ sur la période, la part du régime indemnitaire des fonctionnaires représente, en 2015, 19,8 % du total de leurs dépenses de rémunérations hors charges, soit un niveau en progression (18,2 % en 2011) et supérieur à celui observée pour les non-titulaires (16,7 % en 2015).

Rapporté à la variation des effectifs physiques (+ 10 agents, soit 0,7 % d'agents en plus, selon les données validées au cours du contrôle) cela rend compte de la variation prononcée de ces dépenses. *A contrario*, les sommes consacrées à la rémunération principale des non-titulaires (-7,6 %) et à leur régime indemnitaire (- 6,9 %) sont en net recul. Une tendance logique eu égard à la diminution de ces agents au cours de la période (-15 agents)

Selon le président de la région Nouvelle-Aquitaine dans ses réponses aux observations provisoires, la progression importante en 2015 du régime indemnitaire des fonctionnaires du Limousin présente un caractère purement conjoncturel lié à la fusion. L'augmentation résulterait pour environ un tiers de son montant d'une anticipation de la mise en paiement d'un rappel de primes d'un peu plus de 336 000 € opérée en décembre 2015 au lieu de juin 2016.

Les charges de personnel représentent, en 2015, 18,5 % des charges courantes de gestion soit un niveau en régression par rapport à celui mesuré en 2011 (18,9 %).

Tableau 60 - Evolution 2011-2015 des charges de personnel de la région Limousin

En Euros & %

Charges de personnel en €	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-15
Rémunération principale titulaires (c/64111)	27 020 896	27 435 854	27 954 137	28 882 181	29 544 014	9,3%
Variation annuelle		1,54%	1,89%	3,32%	2,29%	
+ Régime indemnitaire des titulaires voté par l'assemblée (c/64118)	5 503 054	5 509 448	5 687 853	5 707 736	6 789 714	23,4%
Variation annuelle		0,12%	3,24%	0,35%	18,96%	
+ Autres indemnités des titulaires (c/64112)	509 563	513 039	520 303	492 407	515 688	1,2%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	33 033 513	33 458 342	34 162 293	35 082 323	36 849 416	11,6%
Variation annuelle		1,29%	2,10%	2,69%	5,04%	
en % des rémunérations du personnel*	89,4%	89,5%	89,6%	88,6%	90,2%	
Rémunération principale non-titulaires (c/64131)	3 268 491	3 311 403	3 261 291	3 436 232	3 019 589	-7,6%
Variation annuelle		1,31%	-1,51%	5,36%	-12,12%	
+ Régime indemnitaire des non-titulaires voté par l'assemblée (c/64138)	613 858	586 299	547 463	641 506	571 499	-6,9%
Variation annuelle		-4,49%	-6,62%	17,18%	-10,91%	
+ Autres indemnités des non-titulaires (c/64132 et c/64136)	37 664	34 701	34 870	41 086	33 511	-11,0%
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	3 920 013	3 932 403	3 843 624	4 118 824	3 624 599	-7,5%
Variation annuelle		0,32%	-2,26%	7,16%	-12,00%	
en % des rémunérations du personnel*	10,6%	10,5%	10,1%	10,4%	8,9%	
Autres rémunérations (c/6416 et c/6417) (c)	0	13 579	110 045	390 758	381 606	
Variation annuelle		#DIV/0!	710,41%	255,09%	-2,34%	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	36 953 526	37 404 324	38 115 961	39 591 905	40 855 620	10,6%
- Atténuations de charges (c/6419)	391 603	436 898	297 286	344 147	343 539	
= Rémunérations du personnel	36 561 924	36 967 426	37 818 675	39 247 758	40 512 081	10,8%
Variation annuelle		1,11%	2,30%	3,78%	3,22%	
+ Charges sociales (c/645 et c/647)	15 562 193	15 596 076	16 190 852	17 088 285	17 507 228	12,5%
Variation annuelle		0,22%	3,81%	5,54%	2,45%	
+ Impôts et taxes sur rémunérations (c/631 et c/633)	636 347	618 048	690 808	731 414	744 843	17,0%
Variation annuelle		-2,88%	11,77%	5,88%	1,84%	
+ Autres charges de personnel (c/648)	392 500	414 590	389 586	433 667	432 689	
= Charges de personnel interne	53 152 963	53 596 141	55 089 921	57 501 125	59 196 841	11,4%
Variation annuelle		0,83%	2,79%	4,38%	2,95%	
Charges sociales en % des CP internes	29,3%	29,1%	29,4%	29,7%	29,6%	
+ Charges de personnel externe (c/621)	114 168	241 410	220 443	136 914	135 333	
= Charges de personnel totales	53 267 132	53 837 551	55 310 364	57 638 039	59 332 173	11,4%
Variation annuelle		1,07%	2,74%	4,21%	2,94%	
CP externe en % des CP totaux	0,2%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	

* Hors atténuations de charges

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel ANAFI

2.4.2 Facteurs ayant contribué à la hausse de la masse salariale

Plusieurs facteurs peuvent avoir contribué aux progressions mentionnées *supra* des dépenses relatives à la rémunération principale et/ou au régime indemnitaire des agents titulaires des trois anciennes régions. Lors de l'instruction la chambre a invité l'ordonnateur à détailler l'impact financier des principaux facteurs explicatifs d'une évolution de masse salariale (variation des effectifs, mesures générales résultant de décisions de l'Etat ou de la région, mesures catégorielles résultant de décisions de l'Etat ou de la région, GVT positif ou négatif). Pour aucune des trois régions il n'a été produit une réponse détaillée à cette demande. Ceci tend à montrer que

ce travail de suivi et de quantification n'a pas été conduit au cours de la période et que les chiffrages évoqués ci-après, figurant dans des documents émanant de ces entités, sont très estimatifs.

Il résulte des analyses précédentes que la variation des effectifs n'explique que pour une portion minoritaire la hausse des dépenses de rémunération principale des régions Aquitaine et Limousin. S'agissant de la région Poitou-Charentes l'impact est difficilement mesurable en l'absence de données fiables concernant les effectifs.

La variation du point d'indice fonction publique ne constitue pas un facteur explicatif de la hausse des dépenses de rémunération des fonctionnaires dans ces trois anciennes régions. En effet, sur la période 2011-2015, aucune revalorisation de la valeur du point n'a été décidée par le Gouvernement.

La mise en œuvre de mesures catégorielles, y compris celles décidées par l'Etat en faveur des bas salaires (versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, actualisation des échelles indiciaires des agents de la catégorie C suite aux revalorisations du SMIC, refontes de grilles indiciaires, revalorisation des salaires des ATTEE, etc.), constitue aussi des paramètres ayant agi défavorablement sur le niveau de la masse salariale.

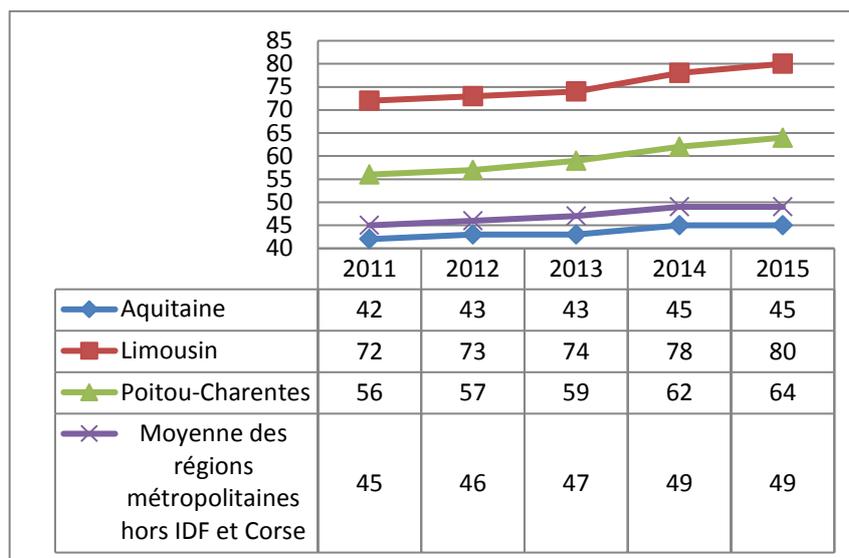
Par ailleurs, il est rappelé que les décisions prises en matière d'avancements d'échelon et de grade exercent un effet inflationniste sur les dépenses de personnel en contribuant au GVT (glissement vieillesse technicité) positif. La chambre a demandé pour ces anciennes collectivités une estimation du niveau du GVT. En réponse, l'ordonnateur a transmis pour l'ex région Aquitaine plusieurs notes élaborées dans le cadre de l'adoption des budgets qui mentionnent que l'impact du GVT serait au total de l'ordre de + 1,5 % par an (note budget 2011) et voisin de 2,5 % pour les seuls agents du siège (note budget 2014). Dans le cadre du budget primitif 2015, elle chiffre l'impact du GVT à 2,3 M€ par an. S'agissant de l'ancienne région Limousin, les documents internes produits rendent compte d'un GVT estimé inférieur, proche de 1 %, soit environ 550 000 € annuel. Pour l'ancienne région Poitou-Charentes, l'ordonnateur n'a pas produit d'estimation. Le GVT n'a ainsi été calculé que de manière approximative. Il permet pourtant de distinguer l'effet glissement (impact des entrées et des sorties, ainsi que des promotions), l'effet vieillesse (changements d'échelon et de grade) et l'effet technicité (modifications de la répartition entre les différents corps et grades). Il permet, par exemple, une évaluation des gains financiers possibles à l'occasion des départs à la retraite d'agents parvenus à des niveaux de rémunération plus élevés. Aussi, la chambre recommande pour l'avenir à la nouvelle région d'opérer un suivi plus précis du GVT. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la région Nouvelle-Aquitaine a d'ores et déjà créé au sein de sa DRH un service dédié au suivi budgétaire ayant notamment pour mission d'intensifier le suivi du GVT.

Enfin, les éventuelles décisions en matière de revalorisation du régime indemnitaire exercent un impact direct. En la matière, il apparaît, par exemple, que l'Aquitaine a décidé en 2014, dans le cadre du protocole d'accord social signé en juin 2014, de revaloriser fortement la prime d'encadrement versée pour tout agent encadrant au moins 5 agents dans les lycées.

2.4.3 Evolution et comparaison des charges de personnel par habitant

Le graphique et le tableau ci-après présentent les charges de personnel par habitant. Entre 2011 et 2015, elles ont augmenté de 7,1% en Aquitaine, de 11,1 % en Limousin et de 14,3 % en Poitou-Charentes. En 2015, les charges de personnel de la région Limousin sont supérieures de 31 € à celles de la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse, celles de la région Poitou-Charentes supérieures de 15 € et celles de la région Aquitaine inférieures de 4 €.

Graphique : Charges de personnel 2011-2015 (en € par habitant)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Les régions ont développé des politiques d'intervention parfois différenciées qui peuvent expliquer pour partie les écarts constatés. La région Aquitaine a ainsi fait le choix d'externaliser certaines missions. Elle a confié à des sociétés d'économie mixte la réalisation des travaux dans les établissements d'enseignement ce qui n'est pas le cas des régions Limousin et Poitou-Charentes. Cette dernière a, de son côté, choisi d'internaliser au maximum les missions ; à ce titre, le comité régional du tourisme a été intégré à la région durant la période sous revue (30 agents).

2.4.4 La situation agrégée de la nouvelle collectivité

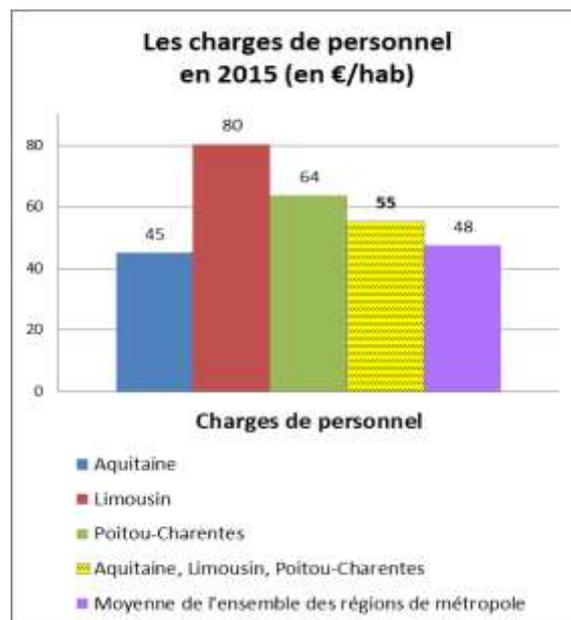
Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces charges entre 2011 et 2016. Les données jusqu'en 2015 ont été obtenues en agrégeant celles des trois anciennes régions. Les chiffres 2016 ont été extraits des comptes de gestion de la nouvelle collectivité.

Les charges de personnel ont progressé de manière significative sur la période examinée : + 13,4 % correspondant à une augmentation de + 38,27 M€. Les rémunérations (y compris le régime indemnitaire) du personnel titulaire ont augmenté de 12,5 % entre 2011 et 2016. Prépondérantes, elles constituent 88,1 % des rémunérations de l'ensemble du personnel hors atténuations de charges en 2016.

Il est à noter qu'entre 2015 et 2016, les charges de personnel n'ont varié que de 0,9 % grâce, en particulier, à une variation contenue des rémunérations du personnel titulaire (+ 0,7 %). La progression de 3,7 % en 2016 des sommes attribuées au titre du régime indemnitaire des fonctionnaires conduit, cependant, à relativiser en partie cette appréciation positive.

Le graphique figurant à droite montre, qu'en 2015, la nouvelle région fusionnée se trouvait à un niveau beaucoup plus bas que l'ancienne région Limousin pour laquelle on relève des charges de personnel par habitant très importantes (80 €/habitant contre 48 €/habitant pour la moyenne) : l'écart est de - 25 €/habitant. Elle se situe également en dessous de Poitou-Charentes (la différence étant moins importante - 9 €/habitant), et au-dessus de l'Aquitaine (+ 10 €/habitant)

La future région fusionnée se positionne, en 2015, à un niveau supérieur à la moyenne de l'ensemble des régions de métropole (+ 7 €/habitant) et au dixième rang dans le classement des 13 nouvelles régions (par ordre croissant). Elle fait également partie des deux régions métropolitaines qui ont des proportions de charges de personnel dans les charges de gestion les plus élevées : 20,8 % contre 18 % pour la moyenne de l'ensemble des régions de métropole.



Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Tableau 61 - Positionnement des trois régions agrégées par rapport aux nouvelles régions métropolitaines (2015, par ordre croissant)

	Charges de personnel / habitant	€/hab.
1	Ile-de-France	35
2	Pays-de-la-Loire	37
3	Auvergne, Rhône-Alpes	42
4	Bretagne	45
5	Centre-Val de Loire	46
6	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	47
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	48
7	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	49
8	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	51
9	Bourgogne, Franche-Comté	55
10	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	55
11	Basse-Normandie, Haute-Normandie	56
12	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	60
13	Collectivité Territoriale de Corse	195

	Charges de personnel / Charges de gestion	%
1	Collectivité Territoriale de Corse	14,7%
2	Ile-de-France	15,8%
3	Auvergne, Rhône-Alpes	16,1%
4	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	17,2%
5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	17,4%
6	Centre-Val de Loire	17,5%
7	Pays-de-la-Loire	17,6%
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	18,0%
8	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	19,0%
9	Bourgogne, Franche-Comté	19,2%
10	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	19,4%
11	Bretagne	19,9%
12	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	20,8%
13	Basse-Normandie, Haute-Normandie	21,5%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Tableau 62 - Evolution 2011-2016 des charges de personnel des trois anciennes régions agrégées et de Nouvelle-Aquitaine

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2011/2016	Variation 2015/2016
Rémunération principale	135 890 564	140 112 051	144 861 659	150 120 897	152 859 422	152 834 144	12,5%	0,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	36 728 972	36 892 353	34 922 427	35 594 708	40 064 047	41 563 747	13,2%	3,7%
+ Autres indemnités	2 849 283	2 833 066	2 881 674	2 870 662	2 985 348	2 970 724	4,3%	-0,5%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	175 468 820	179 837 471	182 665 761	188 586 267	195 908 816	197 368 615	12,5%	0,7%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	87,00%	87,40%	86,80%	86,10%	86,90%	88,10%		
Rémunération principale	21 977 479	21 250 276	21 357 333	22 386 544	20 701 000	18 811 955	-14,4%	-9,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	3 407 234	3 603 695	3 716 748	4 347 901	4 166 248	4 285 388	25,8%	2,9%
+ Autres indemnités	228 445	226 648	219 132	240 687	210 992	189 437	-17,1%	-10,2%
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	25 613 158	25 080 619	25 293 214	26 975 132	25 078 240	23 286 780	-9,1%	-7,1%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,70%	12,20%	12,00%	12,30%	11,10%	10,40%	-18,1%	-6,3%
Autres rémunérations (c)	551 122	956 972	2 511 060	3 495 666	4 424 302	3 369 108	511,3%	-23,8%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	201 633 101	205 875 062	210 470 035	219 057 065	225 411 358	224 024 502	11,1%	-0,6%
Atténuations de charges	1 329 658	1 321 273	734 406	623 334	711 162	285 572	-78,5%	-59,8%
= Rémunérations du personnel	200 303 443	204 553 789	209 735 629	218 433 731	224 700 195	223 738 930	11,7%	-0,4%
+ Charges sociales	80 132 204	80 600 386	83 134 580	87 999 757	90 442 845	93 862 317	17,1%	3,8%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	4 401 385	4 125 347	4 420 644	4 597 039	4 721 060	4 690 924	6,6%	-0,6%
+ Autres charges de personnel	472 219	970 610	942 181	1 056 182	994 244	1 342 072	184,2%	35,0%
= Charges de personnel interne	285 309 251	290 250 132	298 233 034	312 086 708	320 858 344	323 634 244	13,4%	0,9%
<i>Charges sociales en % des CP internes</i>	28,10%	27,80%	27,90%	28,20%	28,20%	29,00%	3,2%	2,8%
+ Charges de personnel externe	404 960	602 842	546 961	383 618	371 198	349 178	-13,8%	-5,9%
= Charges de personnel totales	285 714 211	290 852 974	298 779 995	312 470 327	321 229 542	323 983 422	13,4%	0,9%
<i>CP externe en % des CP totaux</i>	0,10%	0,20%	0,20%	0,10%	0,10%	0,10%		

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

2.5 L'EMPLOI DE TRAVAILLEURS HANDICAPES

En vertu de l'article L. 323-2 du code du travail, introduit par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, les employeurs publics occupant au moins vingt agents à temps plein sont assujettis à l'obligation instituée par l'article L. 5212-1 de ce même code, à savoir compter un minimum de 6 % de personnes handicapées dans leur effectif.

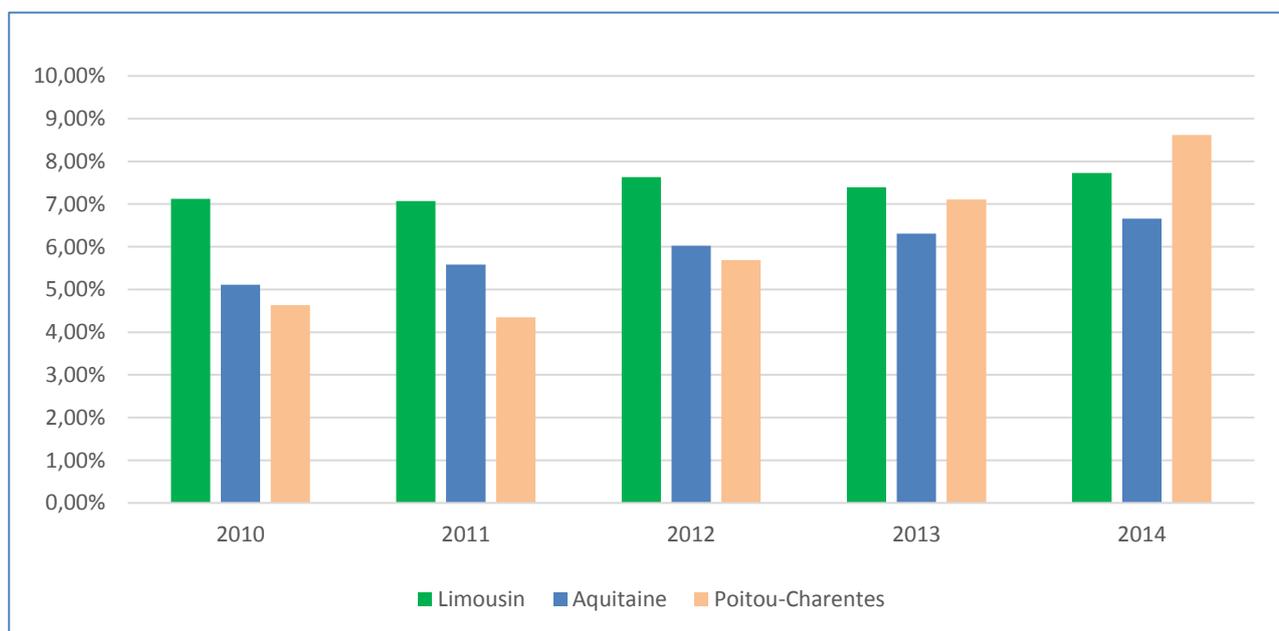
Depuis le 1^{er} janvier 2006, le non-respect de cette obligation légale est sanctionné par le versement d'une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), conformément à l'article L. 323-8-6-1 du code du travail. Les employeurs publics peuvent s'acquitter de cette obligation d'emploi par des contrats de sous-traitance ou de prestations de services avec des établissements et services d'aides par le travail, des entreprises adaptées ou des centres de distribution de travail à domicile dans la limite de la moitié du quota (premier alinéa de l'article L.323-8 du code du travail).

La situation des trois anciennes régions en matière d'emploi de travailleurs handicapés a essentiellement été analysée à partir des déclarations annuelles 2011 à 2015 transmises au FIPHFP. Les REC 2015 ont aussi été exploités car ils présentent l'intérêt de rendre compte de la situation des trois collectivités au 31 décembre 2015.

L'examen des déclarations annuelles de 2011 à 2015 des trois anciennes régions et 2016 pour la Nouvelle-Aquitaine montre que l'obligation d'emploi de personnes handicapées a été globalement respectée puisque seule la région Poitou-Charentes a été contrainte de verser des pénalités au FIPHFP en début de période (exercices 2011 et 2012).

Plus largement, le graphique présenté *infra* rend compte d'une progression importante du nombre de personnes handicapées employées dans les deux collectivités qui, en début de période, présentaient la situation la moins favorable, à savoir les conseils régionaux Aquitaine et Poitou-Charentes.

Graphique : Evolution 2010-2014 du taux d'emploi légal de travailleurs handicapés



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des déclarations des régions de 2011 à 2015 au titre du FIPHFP (effectifs rémunérés au 1^{er} janvier de l'année N-1)

S'agissant de la région Poitou-Charentes, un effort significatif a été opéré en matière de recrutement et d'emploi de personnes handicapées. En début de période, la collectivité s'est acquittée de pénalités au FIPHFP pour des montants respectifs de 171 366 € en 2011 et 197 293 € en 2012, et ce, en raison de taux d'emploi direct de personnes handicapées de seulement 4,63 % au 1^{er} janvier 2010 et 4,35 % au 1^{er} janvier 2011. L'année suivante, la hausse du nombre de personnes handicapées employées ainsi que les dépenses réalisées au titre

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

du premier alinéa de l'article L. 323-8 du code du travail lui ont permis de ne pas avoir à payer de pénalités. Cette trajectoire vertueuse s'est poursuivie au cours des exercices suivants à tel point qu'il est constaté un quasi doublement de l'effectif de travailleurs handicapés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2014 avec 230 agents au lieu de 120.

Au cours de la période sous-revue, l'ancienne région Limousin a maintenu au sein de ses effectifs une proportion de travailleurs handicapés supérieure à l'obligation légale. Les déclarations déposées auprès du FIPHFP montrent que le taux d'emploi direct y est demeuré compris entre 7,07 % et 7,73 % et que, par conséquent, la collectivité n'a pas eu de contribution financière à verser. Le nombre de travailleurs handicapés a donc peu varié au cours de la période, passant de 108 agents au 1^{er} janvier 2010 à 117 agents au 1^{er} janvier 2014.

Concernant la région Aquitaine, les déclarations établies au FIFHPH entre 2011 et 2015 montrent que le taux d'emploi direct a progressé de 5,11 % à 6,66 %. La collectivité n'a toutefois pas eu à s'acquitter de pénalités en début de période, compte tenu de dépenses importantes réalisées au titre du premier alinéa de l'article L. 323.8 du code du travail en 2011 et 2012 qui lui ont permis d'afficher un taux d'emploi légal toujours supérieur à 6 %. Le nombre de travailleurs handicapés a progressé de manière continue, passant de 182 agents au 1^{er} janvier 2010 à 246 agents au 1^{er} janvier 2014.

En 2016, les trois anciennes régions n'ont pas déposé une déclaration auprès du FIPHFP pour déclarer leurs effectifs au 1^{er} janvier 2015, ce qu'a fait, en revanche, la région Nouvelle-Aquitaine. Cette dernière a déclaré compter parmi ses effectifs 654 travailleurs handicapés au 1^{er} janvier 2015, soit un taux d'emploi direct de 8,27 % porté à 8,51 % (taux d'emploi légal) en tenant compte d'un total de dépenses déductibles de 17 169 €. Il s'agit d'un niveau nettement supérieur à l'obligation légale (6 %) et à la moyenne de 6,22 % observée en 2015 au sein de la fonction publique territoriale (d'après les données nationales publiées par le FIPHFP).

Enfin, les données des REC 2015 permettent de connaître le nombre de travailleurs handicapés au 31 décembre 2015 pour chacune des trois anciennes régions, à savoir 267 pour l'ex région Aquitaine (dont 259 catégories C), 119 pour l'ex région Limousin et 280 pour l'ex région Poitou-Charentes. Comparativement aux déclarations 2015 déposés auprès du FIPHFP, il est mesuré une progression significative de ces effectifs entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015, à savoir : + 21 agents en Aquitaine, + 50 agents en Poitou-Charentes et + 2 agents en Limousin.

Tableau 63 - Récapitulatif des déclarations opérées par les trois anciennes régions et la nouvelle au titre FIPHFP

Années de déclarations	AQUITAINE					LIMOUSIN					POITOU-CHARENTES					NOUVELLE AQUITAINE
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif total rémunéré au 1er janvier N-1 (A)	3 565	3 601	3 590	3 693	3 695	1 517	1 499	1 507	1 503	1 514	2 594	2 646	2 564	2 673	2 667	7 909
Nombre légal de bénéficiaires (B) (A* 6 %, arrondi au chiffre inférieur)	213	216	215	221	221	91	89	90	90	90	155	158	153	160	160	474
Effectif déclaré de bénéficiaires (C)	182	201	216	233	246	108	106	115	111	117	120	115	146	190	230	654
Unités manquantes avant réduction (D = B - C)	31	15	-1	-12	-25	-17	-17	-25	-21	-27	35	43	7	-30	-70	-180
Taux d'emploi direct (E = C / A)	5,11%	5,58%	6,02%	6,31%	6,66%	7,12%	7,07%	7,63%	7,39%	7,73%	4,63%	4,35%	5,69%	7,11%	8,62%	8,27%
Dépenses ouvrant droit à réduction d'unités manquantes (F)	?	1 735 965 €	13 811 €	7 922 €	26 060 €	36 273 €	0 €	16 364 €	19 366 €	23 449 €	44 846 €	118 340 €	224 155 €	164 966 €	173 122 €	320 844 €
Traitement brut annuel minimum de la fonction publique d'un agent à temps complet au 31/12/N-1 (G)	16 225 €	16 391 €	17 114 €	17 169 €	17 169 €	16 225 €	16 391 €	17 114 €	17 169 €	17 169 €	16 225 €	16 391 €	17 114 €	17 169 €	17 169 €	17 169 €
Unités déductibles (H = F / G)	106,50	105,91	0,81	0,46	1,52	2,24	0,00	0,96	1,13	1,37	2,76	7,22	13,10	9,61	10,08	18,69
Taux d'emploi légal (nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi + unités déductibles) / (effectif total x 100) ; (I = C+H / A)	8,09%	8,52%	6,04%	6,32%	6,70%	7,27%	7,07%	7,69%	7,46%	7,82%	4,73%	4,62%	6,21%	7,47%	9,00%	8,51%
Unités manquantes après réduction (J = D-H)	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	32,24	35,78	SO	SO	SO	SO
Pénalités : nbre unités manquantes x ratio de 600 (pour un effectif supérieur à 750 agents) x SMIC horaire brut	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	171 366 €	197 293 €	0 €	0 €	0 €	0 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des déclarations des régions de 2011 à 2015 au titre du FIPHFP

2.6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.6.1 Les procédures de recrutement

Les pièces et précisions apportées lors de l'instruction par l'ordonnateur concernant les procédures de recrutement des trois anciennes régions ont mis en lumière l'existence de procédures peu formalisées, ce dont la chambre s'étonne compte tenu du grand nombre de recrutements qui ont été opérés par ces entités et des risques associés à ces opérations. Il ressort que si les grandes étapes chronologiques de la procédure de recrutement étaient connues des services, les modalités précises de mises en œuvre de chacune de ces étapes n'étaient pas définies.

L'ordonnateur a précisé que la procédure de recrutement des agents sur les postes devenus vacants de l'ancienne région Limousin n'était pas formalisée dans une note ou un guide mais, qu'en pratique, elle s'effectuait de la façon suivante :

- *Publication des postes en interne (via l'intranet + diffusion des postes dans les lycées),*
- *Publication des postes en externe pour des emplois spécifiques (Gazette des communes plus revues spécialisées en fonction des profils) ou si aucune candidature en interne,*
- *Publication vacances de postes auprès du Centre de Gestion,*
- *Etude des candidatures selon le profil et l'expérience des candidats (aussi bien pour les candidatures internes que externes),*
- *Organisation de jurys en présence du directeur et/ou chef de service concerné + un représentant de la DRH*
- *Rédaction d'un PV de jury,*
- *Décision du président.*

En termes de flux, le rapport présenté au comité technique paritaire (CTP) sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2015 précise que ce sont 55 nouveaux agents qui ont rejoint la collectivité Limousin en 2015.

S'agissant de l'ancienne région Poitou-Charentes, l'ordonnateur a produit à la chambre une note interne sur la procédure de recrutement. Ce document mentionne que la procédure à respecter était la suivante :

En fonction des besoins de recrutement, la Direction des Ressources Humaines saisit les instances concernées et effectue les formalités nécessaires à la création ou à la modification d'un poste :

Saisine du CTP pour la modification du poste qui se traduit par l'annulation du précédent poste et la création du nouveau ou seulement la création du nouveau,

Prise de la délibération qui modifie le tableau des effectifs,

Déclaration de la vacance du poste sur la bourse de l'emploi www.emploi-territorial.fr

Diffusion ou non d'une offre d'emploi

Saisie de la décision de recrutement sur le site emploi territorial

1/ Les étapes préalables au recrutement

Définition des besoins et du profil recherché

Analyse des données relatives aux besoins

Élaboration d'une fiche de poste

Recueil de la validation de l'Autorité Territoriale

2/ Publication du poste

Rédaction de l'annonce en interne et externe

Recueil des candidatures

Sélection des candidats

Organisation et participation aux entretiens de recrutement

3/ Officialisation du recrutement

Formalisation de la décision

Réalisation des formalités préalables et postérieures au recrutement

En termes de flux, le rapport présenté au CTP sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2015 précise que ce sont 99 nouveaux agents qui ont rejoint la région Poitou-Charentes en 2015.

S'agissant de l'ancienne région Aquitaine, l'ordonnateur n'a produit qu'en cours de contradiction un document détaillant la procédure en vigueur en matière de recrutements. Le bilan social 2014 précise que 163 nouveaux agents ont intégré la collectivité en 2014 (contre 171 en 2013 et 173 en 2012), dont les deux-tiers dans le cadre de recrutements directs (108 au total dont 78 pour les lycées).

Au total, il apparaît que les trois anciennes collectivités ne disposaient pas à proprement parler d'un document global traduisant une volonté politique de ces organismes ou attestant de leurs priorités concernant le recrutement, comme par exemple la priorisation du recours aux titulaires, la promotion ou le déploiement interne. Il n'a pas non plus été précisé si certains recrutements avaient fait l'objet de procédures particulières, en raison de leur caractère stratégique.

Enfin, s'agissant de la nouvelle collectivité, le directeur des ressources humaines a précisé que c'est le modèle aquitain qui a été retenu et généralisé. Il a ajouté qu'un tableau de suivi des recrutements, étape par étape, a été instauré. Les pièces produites montrent que certaines étapes du recrutement ont donné lieu à la réalisation et diffusion en interne de supports d'aide (mode d'emploi sur le déroulement des jurys de recrutement, guide d'accompagnement pour l'élaboration d'une fiche de poste).

La chambre estime que ces avancées gagneraient à être complétées et, plus globalement, recommande à la collectivité de se doter d'une procédure claire de recrutement. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que, dans le cadre de la démarche visant à se doter d'un nouveau SIRH, l'ensemble des *process* vont être progressivement actualisés et que ce travail a débuté en juillet 2018.

2.6.2 La mobilité interne

Pour les trois anciennes régions, il a été relevé une volonté croissante sur la période examinée de promouvoir la mobilité interne des agents s'appuyant sur une priorisation des recrutements en interne, une plus grande valorisation des parcours professionnels et une volonté de proposer davantage de perspectives aux agents en matière d'évolution de carrière.

Afin de prioriser la mobilité interne, l'ancienne région Aquitaine avait décidé que dès qu'un poste devenait vacant et que son remplacement avait été validé, ce poste devait d'abord faire l'objet d'une mise en vacance interne et que la mise en vacance externe n'intervenait que si la procédure de recrutement interne s'avérait infructueuse.

Au-delà de l'accompagnement des mobilités internes au fur et à mesure des vacances de postes et des procédures de recrutement, la chambre a relevé pour l'ancienne région Aquitaine une volonté d'encourager et d'organiser des mouvements de mobilité plus importants et la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement de plus en plus ambitieux. Dans ce cadre, la collectivité a élaboré en 2011 une charte de la mobilité et de l'accompagnement des parcours professionnels.

Cette charte inscrit la mobilité interne dans la démarche de GPEEC de la collectivité et la considère comme un outil de management (valorisation et diversification des parcours, lutte contre l'usure professionnelle et l'absentéisme) et de promotion interne. Ce document met également en avant l'engagement de systématiser la rédaction et la diffusion des profils de poste recherchés mentionnant les activités et compétences requises en relation avec le référentiel des métiers, le développement de la professionnalisation des entretiens de recrutement, la motivation de la décision de non recrutement. Il indique que l'entretien annuel est la pierre

angulaire de cette politique incitative en faveur de la mobilité. Cette charte mentionne qu'un accompagnement dans cette démarche par un conseiller de la DRH est possible.

S'agissant des limites de cette charte, il peut être noté qu'elle ne prévoit pas d'entretiens voire des bilans de carrière selon une périodicité pluriannuelle.

Le directeur des ressources humaines a toutefois reconnu que cette mobilité avait surtout été poussée et cadrée dans les lycées, comme en atteste notamment le passage en comité technique du 21 septembre 2015 des grands principes de la procédure de mobilité par cycle (et non plus au « fil de l'eau ») pour les agents.

Le bilan social 2014 précise que 121 mobilités internes sont intervenues cette année-là, soit 3,3 % des agents de la collectivité. Il précise aussi que le taux de satisfaction a représenté 21% des demandes préalablement déposées. Ce chiffre confirme le recul du nombre des mobilités internes observé à compter de 2013 (117 mobilités contre 155 en 2012 et 179 en 2011) et du taux de satisfaction (compris entre 28 % en 2011 et 37 % en 2013). Il apparaît que la mobilité interne des agents du siège est structurellement plus importante que celle des agents des lycées (4,7 % contre 2,8 % en 2014).

Les bilans sociaux des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes ne précisent pas le nombre de mobilités internes intervenues au sein de ces structures. Dans le cadre de l'instruction, l'ordonnateur a précisé que le nombre de mobilités internes pour l'ancienne région Poitou-Charentes a varié entre 84 (2013) et 127 (2014), ce qui rend compte, là aussi, de mouvements significatifs. En revanche, il n'a pas été en mesure de fournir des données relatives à l'ancienne région Limousin.

Dans le cadre de la fusion, il apparaît qu'une harmonisation de la procédure de mobilité des agents des lycées a été engagée ; ses grands contours ont été présentés en comité technique du 30 janvier 2017. Avant cela, chacun des sites de la grande région possédait pour ses agents des lycées un dispositif de mobilité et de recrutement différent. L'ex-Aquitaine avait mis en place une campagne annuelle de mobilité (voir *supra*) tandis que l'ex-région Limousin et l'ex-région Poitou-Charentes géraient les recrutements au fil de l'eau. Trois modes donnant lieu à des *process* différents ont été retenus :

- un cycle de mobilité annuel avec application d'un barème pour les agents d'entretien polyvalents (publication annuelle des postes, affectation en fonction d'un barème reposant sur des critères de points, un processus contrôlé par une commission mobilité, prise de poste au 1er septembre, etc.) ;
- une mobilité au fil de l'eau avec application d'un barème pour les postes techniques (ouvriers toutes spécialités / cuisiniers / accueil). Les postes sont donc publiés dès leur vacance et le processus là aussi contrôlé par la commission mobilité ;
- une mobilité au fil de l'eau avec évaluation des compétences pour les postes d'encadrement.

2.6.3 L'accompagnement au changement

D'une manière générale, les mesures d'accompagnement peuvent prendre une dimension collective : plan de formation métiers, aides à la scolarité et aux stages afin d'anticiper les recrutements. Elles peuvent aussi être individuelles : mobilité, suivi personnalisé du parcours individuel au vu d'entretiens avec les analystes d'emplois ou en fonction des objectifs et missions.

Plus spécifiquement, l'ordonnateur a fait état pour l'ancienne région Aquitaine de l'existence au sein de la DRH d'un pôle d'accompagnement collectif pouvant intervenir en appui des directions, cellules ou unités désireuses de mener des réformes organisationnelles, des réorganisations ou des fusions. Entre 2010 et 2015, ce pôle a produit plusieurs analyses méthodologiques visant à guider le pilotage et la mise en œuvre de ces réformes organisationnelles. Privilégiant l'écoute et une démarche participative, la méthode proposée pour mener ces travaux a le plus souvent cherché à clarifier les missions et rôles des personnels de ces entités et à identifier des pistes permettant une meilleure efficacité du service. Elle a fréquemment été séquencée en trois temps : une première phase de diagnostic des activités et missions de la structure aboutissant à la co-construction d'un état des lieux humain et organisationnels de l'entité, puis une phase de construction et de présentation du

diagnostic tenant compte des différents enjeux. Enfin, la mise en œuvre de groupes de travail dédiés à la définition d'une nouvelle organisation.

S'agissant de l'ancienne région Poitou-Charentes, l'ordonnateur n'a pas mentionné l'existence d'une structure équivalente en tant que telle à celle de l'Aquitaine. Toutefois, il a précisé qu'un poste de chargé de mission appui RH a été créé au sein du service emploi et compétences et que son titulaire était en charge de définir les plans de recrutement, de mobilité, de reclassement et de formation. Il a ajouté que cet agent coordonnait des projets transversaux et accompagnait les services dans la mise en œuvre de leurs projets de réorganisation ou de développement d'activité. En revanche, il a précisé qu'aucune étude ou analyse sur l'adéquation des effectifs aux missions réelles, des réorganisations éventuelles ou des approches comparatives sur la qualité des services n'a été entreprise au cours de la période examinée.

Pour la région Limousin, l'ordonnateur a précisé qu'un accompagnement informel existait au sein du service des ressources humaines. Il a ajouté qu'à compter de 2015, la collectivité disposait d'un conseiller mobilité.

Suite à la fusion, il a été précisé que des audits organisationnels ont été menés auprès des structures suivantes de l'ancienne région Poitou-Charentes : SAG direction formation apprentissage enseignement supérieur ; lycée Bernard Palissy ; service Poitou-Charentes Cinéma. Ces audits initiés par la DRH ont notamment visé à améliorer la qualité, la productivité et l'optimisation des organisations et ressources disponibles.

Par ailleurs, les dispositifs mobilisés dans le cadre du plan de conduite du changement ont été présentés en comité technique des 12 et 13 décembre 2016. Ils incluent des accompagnements collectifs et individuels. En particulier des prestations de formation et d'accompagnements des agents à des prestataires extérieurs (formation à la conduite du changement et à l'innovation managériale, ateliers de co-développement ou communautés de pratiques, accompagnement individuel en termes d'évolution professionnelle ou de compétences) ainsi que la mise en place d'ateliers mobilité avec pour objectif d'accompagner les agents dans la rédaction de leurs CV et lettre de motivation, ainsi que de les préparer aux jurys. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'un service accompagnements collectifs et innovation managériale a été créé en 2017 au sein de la direction des ressources humaines, service en charge notamment de missions d'appui au déploiement des politiques RH, d'accompagnement à la conduite de projets structurants et de développement de l'employabilité des agents. Il ajoute que la région a aussi mis en œuvre une démarche de conduite de changement structurée autour de l'accompagnement individuel et collectif et d'un plan de formation sur trois ans qui a conduit à la création d'une délégation transformation, pilotage et modernisation.

2.6.4 Les outils de gestion utilisés pour ajuster les effectifs des lycées aux variations des missions

Les spécificités des missions accomplies par le personnel des établissements scolaires rendent pertinents le fait de disposer d'outils d'observations objectifs et d'une certaine souplesse dans la gestion et l'affectation du personnel.

Ainsi, s'agissant de l'ancienne région Limousin, l'ordonnateur a indiqué que tous les ans, en septembre, une enquête sur le nombre d'élèves était effectuée auprès des établissements. En parallèle, des démarches étaient entreprises pour actualiser, au besoin, les surfaces de référence de ces établissements. Ces deux paramètres étaient pris en compte pour ajuster, si nécessaire, les effectifs affectés dans les lycées.

Pour l'ancienne région Aquitaine, il a fait part de diverses actions relatives à l'efficacité, la qualité et l'optimisation de la dotation en personnels dans les lycées comme, par exemple, la création de brigades de remplacement en restauration, la création d'équipes d'intervention communes à plusieurs établissements dénommées équipes mutualisées ou le transfert de l'équipe mutualisée d'ouvriers professionnels (EMOP) du territoire Aquitaine au sein de la direction de l'éducation (site de Bordeaux). Plus largement, l'instruction a montré qu'un outil a été développé en interne pour disposer d'une méthode d'évaluation, à la fois objective et transparente, permettant de quantifier les besoins en personnels à partir d'éléments de critérisation comme la surface des bâtiments,

celle des espaces verts, le nombre de repas à servir par jour, etc. Cet outil commun de dotation prend en compte des éléments dits de pondération qui permettent de prendre en compte les spécificités éventuelles d'un établissement (présence d'un internat, fonctionnalité des locaux, etc.). Ces critères ont été affinés lors d'une « campagne de dialogues » amorcée en 2014 et qui a, par exemple, conduit à reconnaître la spécificité en matière d'entretien des salles informatiques et l'inscrire dans un protocole d'accord social conclu entre le conseil régional et les organisations syndicales en juin 2014.

2.6.5 La gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et des compétences (GPEEC)

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité territoriale d'anticiper l'évolution de ses besoins en personnel. Elle recouvre la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et porte notamment sur la formation, l'évaluation et les rémunérations. Cette démarche anticipatrice est particulièrement utile aux collectivités territoriales pour rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources, dans le but notamment de faire face à une contrainte budgétaire croissante.

Sur le plan méthodologique elle demande, en particulier, de caractériser les emplois, effectifs et compétences actuels d'une organisation, d'opérer leur projection à court et moyen terme selon plusieurs hypothèses, d'effectuer l'exploration des besoins futurs en emplois, effectifs et compétences et identifier ainsi une cible stratégique, enfin d'analyser les écarts entre les ressources projetées et les besoins futurs de l'organisation, travail débouchant sur des plans d'action.

Au sein des trois anciennes régions, l'instruction a montré que la GPEEC présentait un niveau de mise en œuvre hétérogène bien que ces trois structures fussent confrontées à des défis similaires : tensions budgétaires (baisse des dotations, érosion des recettes fiscales, etc.), vieillissement des effectifs doublé d'une accélération des départs à la retraite, difficultés de recrutement, etc. Ce contexte financier et démographique plaide *a priori* en faveur d'une politique de GPEEC ambitieuse, ce qui ne paraît pas avoir été le cas, en particulier pour les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin.

2.6.5.1 Une importance croissante accordée à la gestion des emplois et des compétences mais une imbrication à parfaire avec la gestion du personnel

➤ *Des fiches de postes qui intègrent le volet compétences*

Les éléments communiqués à la chambre dans le cadre de l'instruction ont montré que l'existence de fiches de poste était commune aux trois anciennes régions et constituait un des outils utilisés dans le cadre des recrutements.

L'ancienne région Limousin disposait, selon l'ordonnateur, de fiches de postes pour l'ensemble de son personnel depuis 1990. Plusieurs exemples de fiches de poste ont été produits, concernant à la fois le personnel du siège et celui des lycées. Il a été précisé que le modèle de ces fiches a évolué au cours du temps, notamment dans le cadre de la démarche de GPEEC engagée dès 2010.

Des exemples de fiches de poste se rapportant à l'ancienne région Poitou-Charentes ont également été communiqués à la chambre. A l'instar de celles relatives au Limousin, elles comportent les missions principales du poste, une liste des activités exercées et la mention des compétences attendues (savoirs, savoir-faire, savoir-être) mais sans précisions sur le niveau requis (expert, maîtrise, débutant, etc.).

S'agissant de l'ex-région Aquitaine, quelques exemples de fiches se rapportant à des postes du siège ont été produits. Il a été précisé au rapporteur que le format des fiches de postes de travail n'a pas évolué entre 2011 et 2015. Comparativement à celles des deux autres régions, elles apparaissent moins précises.

Pour les trois anciennes régions, il est constaté une référence de plus en plus centrale aux compétences dans les fiches de poste. Cette approche, qui témoigne d'une prise en compte croissante de cet aspect dans les

recrutements et rend compte d'une volonté d'aller au-delà de la seule approche statutaire, est cohérente avec les fondements de la GPEEC.

Avec la fusion, l'ordonnateur a précisé que, progressivement au cours du second semestre 2016, un format commun a été mis en place. Ce nouveau modèle a été présenté en comité technique du 7 octobre 2016. Les exemples de fiches communiqués montrent qu'elles sont plus détaillées que celles qui étaient élaborées au sein de l'ancienne région Aquitaine. Elles ont pour particularité d'être établies sous un format tableur, ce qui, selon la collectivité, présente comme avantages de pouvoir constituer un recueil dynamique d'activités et de compétences individuelles, de faciliter le travail de saisie des rédacteurs (menus déroulants) et de permettre une meilleure uniformisation des productions.

➤ *Les démarches concrètes accomplies en matière de recensement des métiers et compétences*

D'une manière générale, la cartographie des métiers et des compétences suppose la définition d'un référentiel des métiers de la collectivité et, pour chacun d'eux, la définition des compétences qui y sont associées. Dans l'optique d'une gestion prévisionnelle, la cartographie peut être précédée d'une revue d'effectifs, permettant à la fois de dénombrer les agents et de disposer d'un premier aperçu des besoins et points de tension. Elle se décline également le plus souvent en fiches de poste, permettant de mieux anticiper les futurs recrutements.

En la matière, l'ancienne région Limousin a élaboré en 2015 un répertoire des métiers de la collectivité. Ce répertoire décrit les 51 métiers exercés par les agents de la région. De plus, ont été mis en place dans cette collectivité des parcours de professionnalisation aux métiers techniques (électricien, plombier-chauffagiste, agents d'entretien des locaux, agents de restauration...) dès octobre 2013. Plus largement, pour conduire sa démarche GPEEC, l'ancienne région Limousin a constitué un comité de pilotage composé notamment du DGS, des DGA et de la vice-présidente du pôle ressources ainsi qu'un groupe projet et des groupes de travail.

Au sein de l'ancienne région Poitou-Charentes, un répertoire des métiers a également été élaboré, dans le cadre du déploiement d'un nouveau SIRH en 2014. De plus, des fiches emploi-types pour les EPLE et pour le siège ont été créées.

S'agissant de l'Aquitaine, l'ordonnateur a précisé que les politiques de GPEEC ont été portées par des équipes emploi, formation ou mobilité. C'est sur le volet des métiers et compétences que le travail paraît là aussi avoir été le plus poussé avec, notamment, le développement d'outils de référencement des postes, des activités et des compétences mais également avec la mise en place d'une politique plus incitative à la mobilité interne. La consultation du guide des métiers des agents de la région Aquitaine, élaboré en 2012, montre une structuration de ce référentiel par métiers (pouvant correspondre à plusieurs postes et donc plusieurs agents), regroupés en « famille professionnelle », avec une déclinaison par missions, activités et compétences. Ces dernières précisent les savoirs, savoir-faire, savoir-être avec mention du niveau attendu (très faible, faible, normal, fort, expert). La région a également élaboré en 2012 un guide des parcours de formation.

A compter de 2015, il est observé de la part de la région Aquitaine une volonté d'intensifier le recours à la GPEEC. Les grands contours de cette politique ont été présentés en ces termes en comité technique en novembre 2015 : *« En raison des fortes évolutions que connaît le conseil régional, sa politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences doit être le résultat d'une démarche rationnelle et prospective. En s'appuyant sur les connaissances, les savoir-être et les savoir-faire individuels et collectifs, elle doit veiller à l'adéquation des moyens et des besoins de la collectivité en prenant en compte les environnements de travail et les difficultés auxquelles sont confrontés les agents. La politique de GPEEC consiste donc en une démarche itérative permettant à la collectivité de disposer en temps voulu du personnel possédant les capacités et la motivation pour pouvoir, savoir et vouloir exercer les activités et remplir les missions qui se révéleront nécessaires à la vie et à l'évolution de l'organisation. Elle regroupe l'ensemble des stratégies RH visant à adapter les compétences disponibles aux besoins émergents du fait des évolutions de la collectivité. »*

Suite à la fusion et dans le contexte de la mise en place du RIFSEEP, le directeur des ressources humaines du conseil régional Nouvelle-Aquitaine a précisé qu'un travail d'harmonisation des répertoires des métiers et fiches de métiers est programmé.

- *Les initiatives originales de l'ancienne région Aquitaine en matière de professionnalisation et d'émergence de cadres*

La DRH de l'ex-région Aquitaine a structuré depuis 2008 une prestation d'accompagnement collectif auprès des managers demandeurs.

Par ailleurs, elle a lancé en 2015 une école de management dans le but de professionnaliser un vivier de cadres dans l'objectif qu'ils assument progressivement des responsabilités fortes de management et de conduite de projets. La collectivité a précisé que 13 des 15 agents de la première promotion de cette école ont trouvé un poste supérieur dans le cadre de la constitution du conseil régional Nouvelle-Aquitaine. La sélection de ce vivier de talent s'est opérée par désignation des DGA.

Dans le cadre de la nouvelle région, cette école de management a été maintenue. La sélection s'opère désormais sur la base d'un projet professionnel et d'une décision émanant d'un jury.

- *Mais une imbrication insuffisante avec les actions conduites dans le cadre de la gestion du personnel*

Il est apparu à la chambre que les actions menées dans le cadre de la GPEEC présentaient une imbrication insuffisamment développée et cohérente avec les initiatives conduites en matière de gestion du personnel.

En matière de recrutement, il n'est pas apparu un lien étroit entre le travail de recensement opéré par la GPEEC, son éventuelle déclinaison prospective en matière d'effectifs et de de compétences et la politique de recrutement devant être opérée. Il semblerait qu'aucune ventilation ou consolidation des besoins par filières, catégories, grades, ni par postes, métiers, compétences, n'ait été réalisée. En la matière, il apparaît, par exemple, que la nouvelle collectivité pourrait se doter d'un plan prévisionnel et pluriannuel de recrutement et afficher des objectifs plus détaillés en termes de cibles d'emploi par service de façon à anticiper les évolutions des charges de personnel.

En matière de gestion des carrières, les interactions ne semblent avoir été que partielles entre la GPEEC et la politique d'évaluation des agents. L'entretien annuel n'a pas été présenté comme un outil fondamental sur lequel s'appuyait la politique de GPEEC au sein des régions Limousin et Poitou-Charentes. Or, l'entretien annuel permet une évaluation des compétences et des performances et, par là même, la mesure de l'écart entre les compétences attendues et manifestées dans le poste. Ceci peut conduire à identifier des besoins individuels ou collectifs de formation, le recensement d'éventuels vœux de mobilité et l'anticipation de ces évolutions en matière de parcours professionnel. En Aquitaine, il ressort que la collectivité a fait évoluer sa pratique de l'entretien annuel pour notamment recenser des vœux de mobilité interne. En ce domaine, la collectivité paraît avoir intensifié ses incitations à la mobilité en éditant notamment une charte visant à mieux la promouvoir et l'organiser. Ces outils de gestion des compétences et du parcours professionnel des agents n'incluaient toutefois pas la pratique d'un entretien de seconde carrière ou de stages d'immersion. Il n'apparaît pas non plus que les collectivités aient effectué un traitement informatisé global des résultats des entretiens, notamment pour le recensement des compétences attendues et existantes, et pour les demandes de mobilité et de formation.

De même, si la problématique de l'usure professionnelle est clairement identifiée comme un des objectifs de la politique de GPEEC de la région Aquitaine, il n'a pas été évoqué en réponse au questionnaire l'existence d'entretien de seconde carrière permettant de dresser un bilan du parcours de l'agent et de définir, avec lui, les contours d'une nouvelle orientation.

D'une manière générale, les anciennes collectivités ne paraissent pas avoir initié à partir des rubriques de leur cartographie des emplois (savoir-faire, savoir-être, compétences, etc.) un véritable référentiel des compétences dont l'objectif aurait pu être de mettre en accord les moyens humains et les missions de la collectivité.

Un constat similaire d'imbrication limitée est observé s'agissant de la politique de formation (cf. *infra*).

2.6.5.2 Une exploitation limitée de la GPEEC à des fins prospectives

Le développement d'outils prévisionnels dans le cadre de la GPEEC servant au pilotage prospectif des effectifs, à moyen voire long terme, n'a pas été démontré par les trois anciennes collectivités. Il en ressort que le travail de recensement et d'anticipation des besoins et son rapprochement avec ses ressources, ne paraît pas avoir été fortement développé.

Il n'a pas été produit ni fait état d'outils statistiques et informatiques permettant de piloter les actions de GPEEC, au regard des besoins et des choix stratégiques de la collectivité. Pour les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes, il n'a pas été évoqué l'existence de tableaux de bord pluriannuels des départs à la retraite. L'ancienne région Aquitaine a fait état de PGAEC (plan de gestion annuel des emplois et compétences) pour identifier les besoins à moyen terme avec une dimension compétence. Il est également constaté l'absence d'études sectorielles liées par exemple à la maîtrise de l'exécution budgétaire, à l'anticipation des coûts de personnels ou à l'adaptation des moyens affectés aux services. D'une manière générale, l'analyse prospective doit anticiper les futurs besoins en personnel, quantitativement mais surtout qualitativement. C'est ce volet qualitatif qui paraît avoir le plus fait défaut. L'absence d'outils de planification (plan d'actions opérationnels GPEEC) en rend également compte.

S'agissant de l'ancienne région Limousin, l'ordonnateur a précisé que le travail de recensement accompli devait être suivi de la mise en place d'outils de gestion RH afin d'opérer un pilotage prospectif des effectifs. Il a précisé que cette mise en place a été suspendue dans le cadre de la fusion des Régions. En Poitou-Charentes, l'ordonnateur a précisé qu'il n'a pas été pratiqué une démarche d'évaluation prospective des besoins. En Aquitaine, le directeur des ressources humaines a précisé avoir fait annuellement une revue des effectifs de chaque pôle afin d'étudier les suites données aux demandes de remplacements. Il a indiqué que les informations recueillies ont permis de stabiliser les effectifs, de procéder à des suppressions de postes et/ou de réallouer des moyens en fonction de l'évolution des périmètres.

Si les REC et, en Aquitaine, l'établissement d'un bilan social destiné à être diffusé ont constitué d'indéniables outils d'observation de l'existant en matière d'effectifs, ils ne paraissent pas, en revanche, avoir été véritablement utilisés à des fins prospectives. En soit, les REC ne permettent pas de replacer les informations dans une perspective historique large de nature à pouvoir dégager des tendances à moyen et long terme. Mais ils peuvent être un point d'appui important pour mesurer l'écart entre l'existant et les besoins prévisibles, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

En conclusion, la capacité à s'appuyer sur la GPEEC pour consolider des données puis développer une véritable vision prévisionnelle et prospective des RH paraît avoir donné lieu à moins de réalisations concrètes. La volonté de faire de la GPEEC un levier potentiel de rationalisation des dépenses de fonctionnement, ne paraît pas avoir été, non plus, un objectif de premier ordre.

S'agissant de la région fusionnée, un marché a été lancé fin 2016 en vue de dispenser une formation à la conduite du changement et à l'innovation managériale. La nouvelle collectivité a ajouté qu'un projet de « contrat d'objectif » est en cours dans l'idée d'une contractualisation entre la DRH et les pôles quant à la gestion de leur masse salariale.

Plus largement, le contexte de la réorganisation des services paraît être l'occasion de développer une GPEEC plus prospective, impulsée ou du moins largement relayée par la direction générale des services. Cette GPEEC gagnerait à s'appuyer sur une connaissance affinée de l'état des lieux en matière d'effectifs ainsi que la mise en place d'un plan prévisionnel de recrutement. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation de gestion formulée par la chambre, la direction des ressources humaines pourrait mener un travail stratégique et prospectif, en disposant de relais RH dans les directions et les services.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur ne conteste pas l'analyse de la chambre concernant la GPEEC. S'agissant de la nouvelle région, il indique que la fusion imposait de séquencer les sujets et de précéder la mise en place d'une politique en ce domaine d'une phase d'observation et de structuration des organisations. Il ajoute que dans le cadre de la démarche désormais engagée chaque direction sera invitée à réaliser en 2018 un diagnostic qui portera notamment sur les missions et activités exercées, en distinguant celles pérennes et non pérennes, celles internalisées et externalisées, les modalités d'organisation et de mise en œuvre (niveaux hiérarchiques, classification des postes, compétences et besoins de formation, transversalité, processus, etc.). Il précise que ce travail sera opéré dans le cadre d'un scénario d'évolution annuelle de 1,2 % de la masse salariale du siège.

2.7 LA POLITIQUE DE FORMATION

A titre liminaire, il est précisé que les travaux d'instruction menés par la chambre sur ce thème de la formation n'ont pas eu pour finalité d'analyser l'organisation interne mise en place par chacune des régions pour conduire cette politique, la régularité des opérations conduites ou l'efficacité de ces dernières. Les axes d'examen retenus ont consisté dans le fait d'apprécier si la formation constituait un enjeu stratégique au sein de la collectivité, si cette politique était menée en interaction avec celle de la GPEEC et, enfin, quelles étaient l'ampleur et l'évolution des moyens alloués à la formation.

2.7.1 *Planification et objectifs de la politique de formation des trois anciennes régions et de la nouvelle*

En matière de stratégie, les données transmises ont montré que les anciennes régions disposaient pour l'ensemble de la période d'un plan de formation, respectant ainsi l'obligation résultant des dispositions en la matière introduites par la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

L'ancienne collectivité Poitou-Charentes a opté pour des plans de formation triennaux. L'examen de celui concernant la période 2012-2014 montre que la collectivité entend faire de cet outil un « précurseur d'une démarche GPEEC », en accordant une importance particulière à l'identification des profils d'aujourd'hui et l'anticipation des besoins de demain ainsi qu'en faisant de la mobilité un facteur d'évolution et d'épanouissement des agents. Son élaboration a été le fait du service formation, lequel comprenait huit agents. Ce plan recense des actions de formation considérées comme prioritaires. Il présente des éléments chiffrés relatifs au bilan du précédent plan, sans fixer pour celui-ci d'objectifs quantitatifs à atteindre ni faire état d'orientations budgétaires.

Le Limousin a également opté pour des plans triennaux. Celui couvrant la période 2012-2014 définit des axes stratégiques transversaux (culture de sécurité, culture d'ouverture, culture de métiers, culture de développement personnel, etc.) déclinés pour certains en domaines. A l'instar de celui de Poitou-Charentes, ce Plan se veut aussi une des composantes essentielles de la GPEEC, un outil au service des agents et de la collectivité. Il définit aussi des axes stratégiques par pôles avec mention d'objectifs généraux et de thèmes de formation susceptibles d'y répondre. Comparativement à celui de Poitou-Charentes, il paraît moins précis et moins opérationnel. Il ne comprend pas un diagnostic de la situation de la collectivité en matière de formation ou de bilan du précédent plan. Il ne présente pas non plus d'objectifs chiffrés à atteindre ni ne rend compte de prévisions financières. Sa dimension prévisionnelle en est amoindrie. Il est précisé que cette région a élaboré, en parallèle, une Charte de la formation dans l'objectif de permettre à chaque agent de connaître ses droits et obligations en matière de formation.

Enfin, la région Aquitaine a transmis un plan de formation 2015-2016 succinct ainsi que plusieurs notes et bilans annuels. Les notes mentionnent les priorités en matière de formation. Relativement brèves, elles se contentent de lister les axes principaux des formations les plus demandées par les agents du siège et des lycées. Elles mentionnent des prévisions budgétaires pour l'année concernée. La collectivité a également transmis une note d'orientation 2015-2016 qui identifie sept objectifs pour la politique de formation dont le maintien d'un haut niveau d'employabilité (prévention de l'usure professionnelle, accompagnement à la mobilité, aide à l'évolution

de carrière, etc.) et le développement des potentiels. Les bilans de formation se révèlent riches en matière de données quantitatives.

Enfin, s'agissant de la région fusionnée, il est à noter qu'une note d'orientation 2017 relative à la politique de formation des agents a été présentée en comité technique du 9 mars 2017. En introduction, elle souligne l'importance de construire une politique harmonisée autour de documents de cadrage uniques (règlement de formation, plan de formation, convention unique avec le CNFPT, etc.) et d'évoluer vers un budget commun. Cette note mentionne notamment comme orientations prioritaires les aspects suivants : construire une culture commune à la Nouvelle-Aquitaine et promouvoir l'innovation managériale ; construire une politique harmonisée en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention des risques et renforcer les compétences managériales ; maintenir un haut niveau d'employabilité ; promouvoir et développer la formation interne.

Lors de ce même comité technique a été présenté un règlement de la formation. Ce document informatif mentionne les droits et obligations des agents en matière de formation. Il présente les différents interlocuteurs en ce domaine, les différents types de formation existantes ainsi que les conditions d'accès et modalités d'exercice de la formation. Ce support a conduit notamment à harmoniser les règlements en vigueur sur chaque site, notamment en matière de prise en charge des frais de déplacement.

Enfin, en septembre 2017, la DRH a présenté en comité technique le plan de formation 2017-2019 qui comporte notamment un module « s'inscrire dans la dynamique de changement » pour les agents et un module « développer un management adapté dans un contexte de changement » pour les encadrants. Lors de la contradiction, l'ordonnateur a produit un projet de plan de formation triennal couvrant une période différente : 2018-2020.

2.7.2 Une imbrication globalement plus intentionnelle qu'effective entre la politique de formation et celle de la GPEEC

D'une manière générale, les trois anciennes régions ont communiqué dans leurs documents de cadrage sur la formation que cette politique, à travers notamment sa dimension planificatrice et la nature de l'offre proposée, constitue un axe important de la GPEEC. S'il est exact que la formation constitue un levier primordial pour accompagner, d'une part, les agents dans leur parcours professionnel et, d'autre part, la collectivité dans la transmission et l'adaptation des compétences à ses agents, la corrélation directe et opérationnelle entre les axes prioritaires définis en matière de GPEEC et l'orientation donnée à la politique de formation n'apparaît pas évidente à la lecture des documents stratégiques.

En effet, si ces documents de planification font parfois mention des objectifs globaux associés en matière de GPEEC, force est de constater qu'ils ne se structurent pas à partir de cette politique et ne mentionnent pas les résultats attendus en la matière. L'articulation entre le référentiel de compétences et le référentiel de formation n'est, par exemple, pas très lisible. Ne ressort pas non plus clairement en quoi le plan de formation s'inscrit en cohérence avec un plan d'action GPEEC et vise à répondre à des besoins futurs en termes de compétences et d'emplois.

En dépit de corrélations manifestement croissantes au cours de la période, ceci ne donne pas la perception que pour les trois anciennes régions les plans de formation s'inscrivaient véritablement dans une dimension emploi et compétences. En d'autres termes, en matière d'ajustement des compétences, la politique et l'offre de formation paraissent avoir davantage répondu à des mouvements d'agents déjà opérés qu'anticipé des mouvements à venir et des besoins de compétences nécessaires à moyen terme pour répondre à l'évolution des métiers. Ceci revient à estimer que les démarches prospectives en matière d'acquisition de compétences paraissent avoir été plutôt le fait de démarches individuelles, construites en lien avec les services en charge de la formation, que la résultante d'un véritable pilotage stratégique au niveau RH.

Or, dans une approche cohérente avec la GPEEC, les actions de formation doivent procéder de la définition d'une stratégie fondée sur l'analyse des métiers et compétences et des besoins de la collectivité. Elle nécessite pour cela un traitement détaillé des informations fournies par les agents de terrain et par les correspondants

formation. Il en résulte que la chambre recommande à la nouvelle région de présenter une offre de formation interne davantage orientée vers les métiers et mieux imbriquée avec les objectifs définis dans le cadre de la GPEEC. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait état de travaux en cours (analyse des besoins, référentiel de compétences managérial, répertoire des métiers siège et lycées harmonisés) qui paraissent s'inscrire dans l'esprit d'une mise en œuvre progressive de cette recommandation.

Comme mentionné précédemment, les plans de formation ont été réalisés sans définition d'objectifs ni mise en cohérence avec les projets et les besoins réels de la collectivité et de chaque service. En cela, ils ne constituent pas des outils managériaux, mais plutôt des catalogues à la disposition des personnels, qui effectuent librement leur choix parmi l'offre proposée. En général, ils restent organisés par type de formation (techniques, management, bureautique, examens et concours, par exemple) et non par nature de formation, par métier ou par projet. Peu de parcours pluriannuels de formation sont identifiés.

2.7.3 Les moyens consacrés à la formation au sein des trois anciennes régions

Pour la formation de leurs agents les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de verser une cotisation, assise sur un pourcentage de la masse des rémunérations versées à leurs agents (hors emplois aidés), au Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T). Ce taux, initialement fixé par la loi à 1 %, a été abaissé à 0,9 % en 2011 puis porté à nouveau à 1 % en 2013 avant d'être ramené à 0,9 % en fin d'année 2015 (article 12-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984).

Il en résulte que le C.N.F.P.T. est un partenaire privilégié des collectivités locales en matière d'actions de formation. Toutefois, cet organisme n'est pas le seul prestataire des actions de formation locales car les collectivités peuvent proposer à leurs agents des formations non couvertes par cette cotisation obligatoire ; leur effort financier peut ainsi dépasser ce seuil. Pour dispenser ces formations hors cotisation obligatoire, portant le plus souvent sur des domaines très précis (hygiène, sécurité, secours, etc.), les collectivités doivent choisir leurs prestataires dans le cadre de marchés publics.

Le tableau *infra* détaille pour chacune des trois anciennes régions l'évolution du nombre d'agents formés, de stagiaires et de jours de formation. Il met en évidence des trajectoires différentes entre collectivités, marquées par une très nette inclinaison à la baisse en Aquitaine à compter de 2013, une baisse en Limousin entre 2001 à 2013 suivie d'un rebond, et, s'agissant de Poitou-Charentes, une progression quasi continue et de forte intensité sur la période 2011-2015.

Tableau 64 - Evolution 2011-2015 du nombre d'actions de formation

En Nb & %

Bilan des actions de formation (agents permanents)		2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2011-2015
Aquitaine	Nombre d'agents formés (ayant participé à au moins une action de formation)	2389	2235	2375	2 175	2 177	-8,9%
	Nombre cumulé de stagiaires	4497	5353	5 554	4 316	3 752	-16,6%
	Nombre de jours de formation	8642	7384	8 966	7 090	7 483	-13,4%
Limousin	Nombre d'agents formés (ayant participé à au moins une action de formation)	873	723	581	789	811	-7,1%
	Nombre cumulé de stagiaires	1 138	1392	915	1445	1 104	-3,0%
	Nombre de jours de formation	3 633	3387	3 045	3517	3 885	6,9%
Poitou-Charentes	Nombre d'agents formés (ayant participé à au moins une action de formation)	1 435	1724	1818	1171	2319	61,6%
	Nombre cumulé de stagiaires	2 411	2455	2 440	NC	3 277	35,9%
	Nombre de jours de formation	3653	4706	4945	4 044	4401	20,5%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des données des bilans sociaux et des réponses de la région Nouvelle-Aquitaine.

Dans les bilans de formation qu'elle a produits en réponse au questionnaire, l'ancienne collectivité Aquitaine indique que le nombre moyen de jours de formation par agent a reculé entre 2013 et 2014, passant de 2,48 à 1,95 jours. Il ressort aussi que sur ces deux exercices le nombre de jours moyen de formation des agents du siège excède celui des lycées (3,66 contre 2,07 en 2013 ; 2,92 contre 1,61 en 2014). Cette baisse importante du nombre de jours de formation n'était pas prévue dans le plan de formation qui prévoyait, d'après ces bilans, un total de 14 604 jours et se traduit, dès lors, par un taux global de réalisation d'environ 49 % en 2014. Selon le DRH elle s'expliquerait par des raisons conjoncturelles, à savoir une démarche à grande échelle de formation sur la question des gestes et postures de travail menée en 2013.

A partir de ce tableau et des données relatives aux effectifs, la chambre estime à environ 2,05 jours en Aquitaine, 2,5 jours en Limousin et 1,6 jours en Poitou-Charentes le nombre moyen de jours de formation par agent en 2015. A titre de comparaison, d'après la synthèse nationale 2013 des bilans sociaux des collectivités territoriales, le nombre moyen de journées de formation par agent permanent s'établissait cette année-là à 2,55 jours pour l'ensemble des collectivités et à 2,0 pour les régions. Il en résulte qu'au moment de la fusion le nombre de jours de formation par agent en Aquitaine était au niveau de la moyenne, au-delà de cette dernière en Limousin et très en-deçà en Poitou-Charentes.

S'agissant de la répartition des journées de formation des agents permanents par organisme de formation, il ressort que, pour les trois anciennes régions, plus de la moitié des journées ont été assurées par le C.N.F.P.T dans le cadre de la cotisation obligatoire (« 1 % formation »). Ceci représente plus que ce qui est mesuré pour la moyenne de l'ensemble des régions. Il est à noter, toutefois, un écart d'environ 10 points entre le taux mesuré pour le Limousin et celui des deux autres régions, différence qui s'expliquerait, selon le DRH, par un « droit de tirage » relativement faible (nombre de jours de formation intra³⁷ octroyé à la région par le C.N.F.P.T en contrepartie de la cotisation versée). S'agissant du recours à cet établissement public pour assurer des formations non obligatoires (ou contractualisées), elles ont été moins importantes en proportion que ce qui est mesuré à l'échelle de l'ensemble des régions, l'écart étant particulièrement marqué en Aquitaine et Limousin.

³⁷ Formation qui regroupe les agents d'une même collectivité et qui est organisée au sein de cette collectivité.

Ces données montrent, en outre, que la région Limousin a faiblement fait appel à des organismes extérieurs pour dispenser des formations.

Tableau 65 - Répartition par organismes des jours de formation 2015 des agents permanents

En %

	CNFPT - cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Ensemble
Aquitaine	67,4	0,0	5,8	26,8	100,0
Limousin	53,6	0,3	38,2	7,9	100,0
Poitou-Charentes	63,1	6,2	1,9	28,8	100,0
<i>Moyenne Ensemble des Régions 2013</i>	45,9	8,8	15,6	29,7	100,0

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des bilans sociaux 2015

En ce qui concerne la répartition des journées de formation par type de formation, des écarts importants existaient entre les trois anciennes collectivités en 2015. Il est relevé notamment la faible proportion des formations prévues par les statuts particuliers en Limousin comparativement aux deux autres collectivités et à la moyenne de l'ensemble des régions. Il est précisé que ce type de formation comprend surtout les formations de professionnalisation qui, obligatoires suite à la nomination ou pour l'exercice de fonctions, visent notamment à accompagner les évolutions de parcours des agents. *A contrario*, la région du Limousin se caractérise par le niveau élevé des formations de perfectionnement qui ont pour objectif de développer les compétences des agents ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles.

Tableau 66 - Répartition par catégories des jours de formation 2015 des agents permanents

En %

En journées de formation	Préparation aux concours et examens d'accès à la FPT	Formation prévue par les statuts particuliers	Dont formation d'intégration	Dont formation de professionnalisation	Formation de perfectionnement	Formation personnelle
Aquitaine	9,7	48,2	6,7	41,5	40,6	0,8
Limousin	7,8	18,6	3,6	15,0	71,2	2,5
Poitou-Charentes	16,6	67,0	12,1	54,9	15,8	0,0
<i>Moyenne Ensemble des Régions 2013</i>	12,0	53,6	6,3	47,3	32,6	1,7

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des bilans sociaux 2015

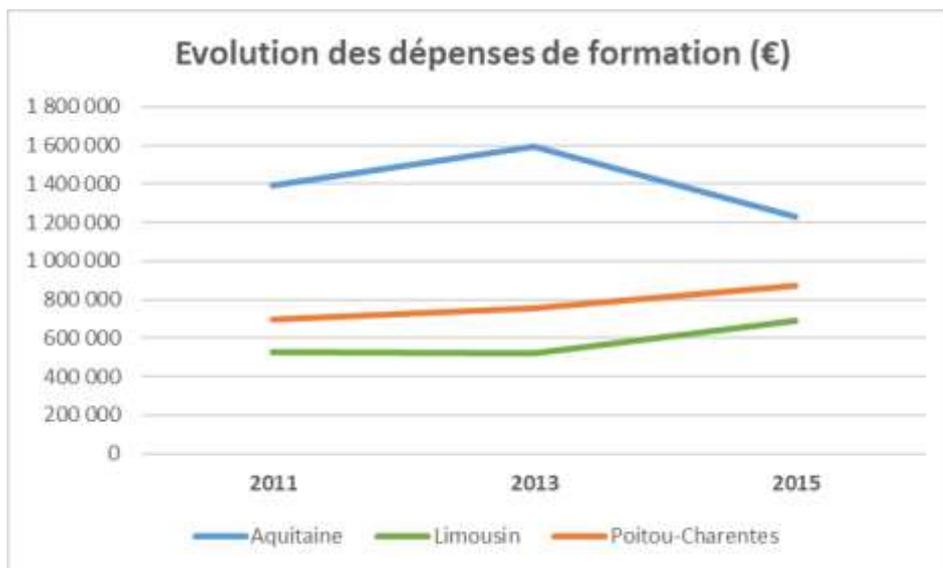
L'examen des bilans sociaux des anciennes collectivités du Limousin et de Poitou-Charentes n'a pas permis de déterminer le niveau de mobilisation du droit individuel à la formation (DIF)³⁸ par les agents pour partir en formation. Les données renseignées ont, en effet, été perçues comme peu fiables, soit parce qu'elles excédaient le nombre total de jours de formation (Poitou-Charentes) soit parce que leur niveau était quasi nul (Limousin). S'agissant de l'Aquitaine, la part des journées de formation suivies dans le cadre du DIF excède les 20 %, ce qui représente un niveau supérieur à ce qui a été mesuré pour l'ensemble de la fonction publique territoriale (15 %)³⁹.

L'évolution des dépenses de formation des trois anciennes régions se caractérise par des mouvements contraires, à savoir un recul en Aquitaine entre 2013 et 2015 et, *a contrario*, une progression en Poitou-

³⁸ Le DIF a pour objectif de permettre à tout salarié de se constituer un crédit d'heures de formation de 20 heures par an, cumulable sur 6 ans dans la limite de 120 heures. L'initiative d'utiliser les droits à formation ainsi acquis appartient au salarié, mais la mise en œuvre requiert l'accord de l'employeur sur le choix de l'action de formation. Dans la fonction publique territoriale, les actions accessibles au DIF recouvrent les actions de perfectionnement et celles de préparation aux concours et examens professionnels.

³⁹ *Faits et chiffres : l'essentiel – Edition 2015*, DGAFP.

Charentes et Limousin. En 2015, les dépenses de formation s'établissaient, d'après les REC, à 1 228 k€ en Aquitaine, 871 k€ en Poitou-Charentes et 687 k€ en Limousin. A l'échelle des trois régions, le cumul de ces dépenses a représenté 2 787 k€ en 2015 contre 2 618 k€ en 2011 (+ 6,47 %).



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des bilans sociaux des trois anciennes régions

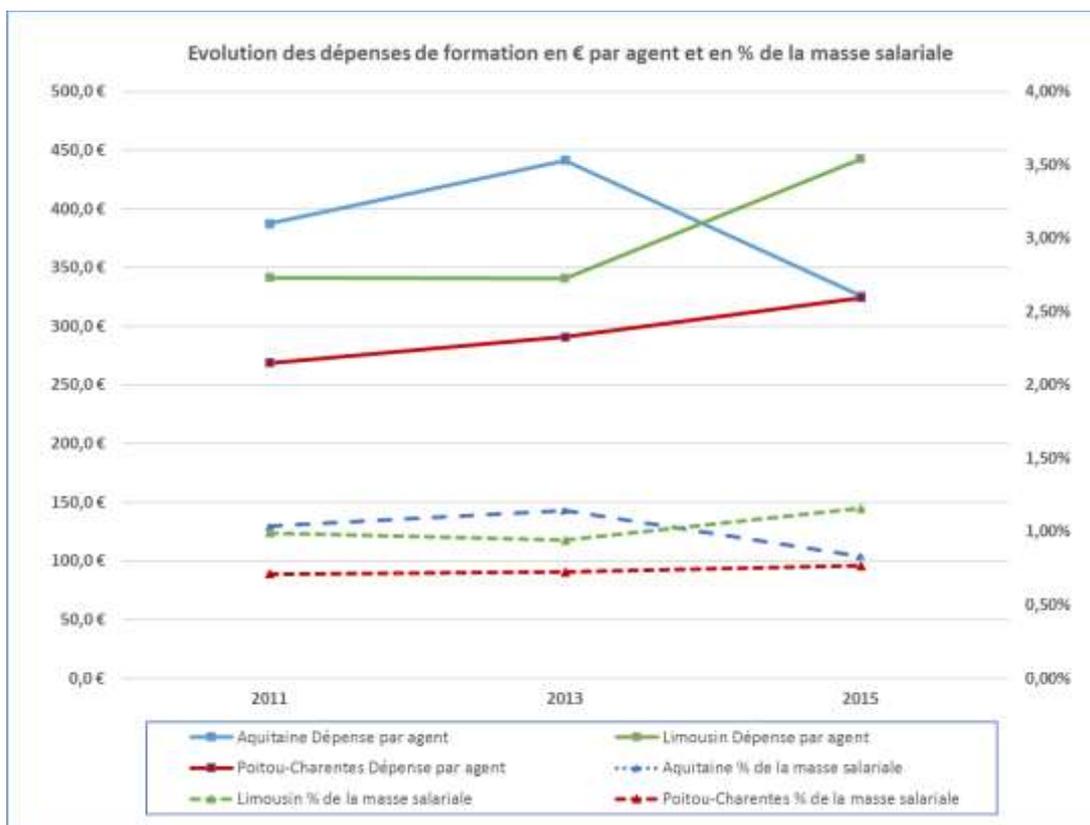
Rapportées au nombre d'agents, il est observé qu'en fin de période c'est au sein de l'ancienne région Limousin que ces dépenses de formation sont les plus importantes avec 442 € par an et par agent contre 326 € et 324 € par an et par agent, respectivement en Aquitaine et Poitou-Charentes.

Rapportées à la masse salariale (y compris les charges sociales), ces dépenses de formation représentent en fin de période 0,77 % en Poitou-Charentes, 0,83 % en Aquitaine et 1,16 % en Limousin.

Par ailleurs, il ressort des REC qu'en 2015 les dépenses CNFPT au titre de la cotisation obligatoire ont représenté 70 % des coûts directs de formation (hors frais de déplacement) en Aquitaine, 76 % en Poitou-Charentes et 61 % en Limousin. A l'échelle de l'ensemble des régions, la cotisation C.N.F.P.T aurait représenté, en 2013, d'après la synthèse nationale 2013 des bilans sociaux des collectivités territoriales, 64 % des coûts directs de la formation soit moins que le niveau observé en Aquitaine et Poitou-Charentes.

La part des frais de déplacement à la charge de la collectivité dans ses dépenses de formation est très hétérogène selon les anciennes régions : 3,6 % en Aquitaine, 11,9 % en Poitou-Charentes et 19,7 % en Limousin. Pour ces deux dernières régions, la proportion liée à ces frais paraît particulièrement élevée puisqu'elle se situait à moins de 7 % pour l'ensemble des collectivités, d'après la synthèse nationale 2013 des bilans sociaux. Le DRH explique notamment cette situation par la forte concentration des personnels aquitains au sein de la métropole bordelaise et par la politique menée par l'ancienne région Limousin consistant à prendre à sa charge les frais de déplacement au premier kilomètre⁴⁰, ce que ne pratiquaient pas les deux autres collectivités et n'envisage pas de faire la nouvelle collectivité dans son règlement de formation.

⁴⁰ Le CNFPT indemnise les frais de transport au-delà de 40 kilomètres aller/retour.



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des bilans sociaux et des comptes administratifs des trois anciennes régions

La chambre n'a pas procédé à l'analyse des moyens consacrés à la formation par la nouvelle région. Il est à noter toutefois que, selon le DRH, la convention établie entre la Région et le C.N.F.P.T pour l'année 2017 comporte un nombre de jours de formation intra inférieur à celui de l'ancienne région Aquitaine et en recul d'environ 20 % par rapport à ce qui était octroyé aux trois anciennes collectivités. Cette tendance s'inscrirait dans le cadre de la baisse de la cotisation versée par les collectivités.

2.8 LA GESTION DES CARRIERES (AVANCEMENTS DE GRADE ET DE D'ECHELON)

2.8.1 Des politiques d'avancements de grade des agents marquées par de fortes divergences

Il résulte de l'article 49 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale que les collectivités territoriales déterminent librement, par délibération, le nombre maximum de fonctionnaires pouvant être promus à l'un des grades d'avancement des cadres d'emplois en fixant un taux de promotion (ou ratios d'avancement) ensuite appliqué à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement. Une circulaire ministérielle du 16 avril 2007 a confirmé que l'organe délibérant a toute liberté pour déterminer les taux applicables, aucun ratio minimum ou maximum n'est prévu. Par ailleurs, la périodicité de révision des délibérations fixant les ratios de promotion est librement fixée (elle n'est donc pas obligatoirement annuelle).

L'article 79 de cette même loi prévoit deux voies principales pour l'avancement de grade : l'avancement au choix prononcé par l'autorité territoriale et l'avancement suite à examen professionnel. S'agissant de cette seconde voie, il est précisé qu'une réussite à un examen professionnel (inscription sur la liste d'admission) ne garantit à l'agent concerné un avancement. En effet, l'avancement de grade n'a lieu qu'après inscription sur un tableau d'avancement et avis de la commission administrative paritaire (CAP). L'avancement est prononcé par arrêté de l'autorité territoriale ayant pouvoir de nomination qui n'est pas tenue de nommer tous les fonctionnaires inscrits sur le tableau.

2.8.1.1 Les avancements de grade en région Aquitaine

En réponse au questionnaire d'instruction, l'ordonnateur a transmis à la chambre six délibérations du conseil régional d'Aquitaine relatives à la détermination des ratios de promotion de 2011 à 2015 de la région Aquitaine, une délibération en date du 11 juillet 2016 de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, ainsi qu'un tableau présentant par catégorie et par cadres d'emplois, l'évolution du nombre des agents promouvables, des promus et des taux d'avancement de grade.

Il apparaît que le nombre total d'avancements de grade prononcés par l'ex région Aquitaine s'établit à 2 029 au titre de la période 2011 à 2015, soit une moyenne annuelle de 406 avancements de grade. Au cours de l'exercice 2015, 448 agents ont été promus, ce qui représente 12,7 % de l'effectif global des fonctionnaires (3 507 agents).

Tableau 67 - Avancements de grade - Aquitaine Evolution 2011-2015

En Nb & %

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Propos.	Promus								
Nombre agents	1259	415	954	331	1279	465	1094	370	1146	448
Evolution	-	-	- 24 %	-20 %	34 %	40 %	-14 %	- 20 %	5 %	21 %
% Promus/Proposables		33 %		35 %		36 %		34 %		39 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la région

Un faible accroissement (+ 8 %) du nombre d'agents promus est observé entre 2011 (415) et 2015 (448). Il ne rend pas compte du caractère en dents de scie du nombre d'agents proposables (agents qui remplissent les conditions statutaires d'ancienneté et d'échelon) et de promus.

Le détail par catégories montre que les agents de la catégorie C ont été concernés, en moyenne, par 86 % de ces avancements de grade. S'agissant de la ventilation par filières, les données du REC 2015 font ressortir que la filière technique est de loin celle qui affiche le plus grand nombre d'avancements avec 390 (dont 373 relevant de la catégorie C) sur un total de 448. Ces résultats sont cohérents avec le poids de la catégorie C (84,1 % du total de l'effectif des titulaires en 2015) et de la filière technique dans l'effectif de la collectivité, même si un différentiel de 5 pts est observé en 2012 entre la part des proposables et des promus de la catégorie C.

Tableau 68 - Avancements de grade par catégories - Aquitaine 2011-2015

En Nb & %

	CAP 2011		CAP 2012		CAP 2013		CAP 2014		CAP 2015	
	Propos.	Promus								
Effectif global dont	1259	415	954	331	1279	465	1094	370	1146	448
Catégorie A	64	22	71	26	62	26	89	33	98	32
Catégorie B	62	35	61	38	51	18	51	19	51	24
Catégorie C	1133	358	822	267	1166	421	954	318	997	392
Poids catég. C %	90,0	86,3	86,2	80,7	91,2	90,5	87,2	85,9	87,0	87,5

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la région

Le ratio nombre d'agents promus sur nombre d'agents proposables détermine un taux d'avancement global qui sur la période, est compris entre 33 % et 39 %, le niveau maximum ayant été atteint en 2015.

Tableau 69 - Taux global d'avancement de grade par catégories - Aquitaine 2011-2015

En %

Promus / promouvables en %	CAP 2011	CAP 2012	CAP 2013	CAP 2014	CAP 2015
Taux global de l'entité	33	35	36	34	39
Taux de la catégorie A	34	37	42	37	33
Taux de la catégorie B	56	62	35	37	47
Taux de la catégorie C	32	32	36	33	39

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la région

Le tableau ci-dessus montre que si les taux d'avancement des catégories A et C sont relativement proches et connaissent des fluctuations infra-annuelles réduites, comprises entre 32 % et 42 %, il en est différemment de la catégorie B où les ratios fluctuent entre 35 % et 62 %.

En matière de gestion des avancements, le dispositif mis en œuvre par l'ancienne région Aquitaine diffère de celui des deux autres régions, et ce, à plusieurs titres.

Tout d'abord, les taux de promotion délibérés par l'assemblée délibérante de l'ex région Aquitaine se rapportent à un seul exercice, à savoir celui de l'année en cours. Autres spécificités, les ratios fixés sont pluriels, hétérogènes et ont connu des évolutions sur la période. L'assemblée retient par exemple des taux plafonnés à 20 % pour les directeurs territoriaux, de 30 % pour les rédacteurs principaux 2^{ème} classe, 50 % pour les conservateurs en chef, 60 % pour les attachés principaux et 100 % pour les psychologues hors classe. Les ratios des techniciens ont varié de 30 % à 50 % à compter de 2013 tandis que ceux des adjoints techniques des établissements d'enseignement, qui regroupent un effectif d'agents proposables particulièrement important, ont été jusqu'en 2012 plafonnés à 30 %, puis valorisés à 35 % de 2013 à 2015. Autre exemple significatif, le ratio des adjoints administratifs de 2^e classe a été porté de 50 % à 100 % en 2015, une évolution qui a contribué à ce que le taux d'avancement global des agents de la catégorie C passe de 33 % en 2014 à 39 % en 2015.

Les taux d'avancement « réalisés » apparaissent conformes aux ratios délibérés, à l'exception toutefois d'un avancement concernant le cadre d'emplois des infirmiers prononcé en 2014. En l'occurrence, l'avancement d'un poste « infirmier soins généraux hors classe » a été acté par l'exécutif en 2014 en l'absence d'une décision en ce sens figurant dans la délibération d'ensemble du 10 février 2014 laquelle comportait, en revanche, l'accord de l'assemblée délibérante en matière d'avancement d'un emploi d'infirmier de classe supérieure⁴¹. Cette nomination à un grade supérieur à celui fixé par l'assemblée délibérative déroge au principe posé à l'article 49 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Il est à noter aussi que la délibération adoptée le 4 mai 2015 par l'assemblée délibérative est relativement imprécise s'agissant de certains taux d'avancement de grade de la catégorie B. Si elle nomme précisément les cadres d'emplois de catégorie B pour lesquels un taux d'avancement de 0 à 50 % est arrêté, en revanche ceux pour lesquels un taux de 0 à 100 % est appliqué ne sont pas détaillés. Il y est mentionné : « *Cadres d'emplois de catégorie B non détaillés dans la présente délibération 0 à 100 %* ». Ce type de rédaction, non utilisé pour les catégories A et C, ne facilite pas l'analyse des élus, d'autant plus que cela concerne les taux d'avancement autorisés pouvant donner lieu au plus fort pourcentage. Cependant, il ressort de l'examen des fichiers transmis à la chambre que toutes les promotions de la catégorie B de 2015 ont été réalisées par application d'un taux d'avancement de 0 à 50 %.

Enfin, en matière d'exhaustivité de l'information délivrées à l'assemblée délibérante, il ressort que cette dernière n'est pas informée de la règle des quotas en matière d'avancements du 1^{er} au 2^{ème} grade de la catégorie C. En effet, si la délibération de 2015 de l'ex région Aquitaine fait très explicitement référence au dispositif afférent à la proportionnalité des taux d'avancement, entre l'avancement au choix et celui consécutif à l'examen professionnel, de la catégorie B des cadres d'emplois des rédacteurs, des techniciens et des éducateurs des

⁴¹ Le nouveau cadre d'emploi des infirmiers en soins généraux de catégorie A comprend deux grades : infirmier en soins généraux hors classe et le grade d'infirmier en soins généraux qui comporte une classe normale et une classe supérieure.

APS, en revanche, les conditions réglementaires de quota propres aux avancements de grade de la catégorie C ne sont pas mentionnées par ces délibérations, et ce, nonobstant le fait que le tableau renseigné par la région indique que des avancements en 2014, 2015 et 2016 ont été réalisés sur ces postes. En d'autres termes, le tableau ne permet pas de s'assurer au titre des promotions de la catégorie C effectivement réalisées en 2015 du respect des dispositions du décret n°2009-1711 du 29 décembre 2009 qui stipule que le nombre de nominations après la réussite à l'examen professionnel doit être au minimum égal au tiers du nombre total des nominations prononcées au grade supérieur pour chacun des cadres d'emplois régis par ce décret (adjoint administratif territorial, adjoints techniques territoriaux, adjoint territorial d'animation)⁴².

2.8.1.2 Les avancements de grade en région Poitou-Charentes

La collectivité a transmis deux délibérations afférentes à la fixation de ratios dans le cadre d'avancement de grade et un tableau d'avancement de grade couvrant la période 2011 à 2015.

Il apparaît que les avancements de grade en Poitou-Charentes ont plus que doublé sur la période 2011 à 2015. Leur nombre a varié de 116 à 270 et représenté un total 798 avancements, soit une moyenne de 160 avancements par an. Il ressort des données du REC 2015, que plus de 88 % des avancements prononcés au titre de cet exercice ont concerné la catégorie C.

Tableau 70 - Avancements de grade-Poitou-Charentes 2011-2015

En Nb & %

	CAP 2011		CAP 2012		CAP 2013		CAP 2014		CAP 2015	
	Propos	Promus	Propos.	Promus	Propos.	Promus	Propos.	Promus	Propos.	Promus
Nombre d'agents	282	116	217	87	369	164	755	161	1005	270
Evolution	—	—	- 23 %	- 25 %	70 %	89 %	105 %	- 2%	33 %	68 %
% Promus / Proposables		41%		40%		44%		21%		27%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la région

Cet accroissement important du nombre de promus n'est pas la conséquence d'une évolution plus favorable du taux d'avancement global des agents (promus / promouvables) lequel a, paradoxalement, reculé sur la période, passant de 41 % en 2011 à 26,9 % en 2015. Le tableau renseigné par la collectivité montre clairement que cette variation à la hausse du nombre d'agents promus s'explique par une progression significative du nombre d'agents proposables qui, au cours de la période sous-revue, a plus que triplé, passant de 282 en 2011 à 1 005 en 2015 (dont 953 agents relevant de la catégorie C). Un triplement sur lequel il est légitime de s'interroger.

A la différence de l'ancienne région Aquitaine, les délibérations prises par l'ancienne région Poitou-Charentes en matière d'avancement de grade (délibération du 25 juin 2007 et délibération du 17 décembre 2012) n'ont pas porté sur un exercice unique ; celle prise en 2007 est ainsi demeurée en vigueur jusqu'à la délibération suivante de 2012. Seul le corps des ATTEE fait l'objet d'une décision dont la portée temporaire est plus courte, la délibération de 2012 comportant une mention comme quoi les taux fixés concernent la seule année 2013.

Plus largement, sur les exercices 2010 à 2015, seuls deux taux ont été appliqués, quelle que soit l'évolution des filières et des grades, à savoir un taux de 50 % automatiquement porté à 100 % en cas d'avancement suite à réussite à un examen professionnel.

Cette approche, qui n'est pas en soi irrégulière vu que la périodicité de révision des délibérations fixant les ratios d'avancement n'est pas obligatoirement annuelle⁴³, a sans doute présenté l'avantage de donner une certaine

⁴² Décret n° 2009-1711 du 29 décembre 2009 modifiant divers décrets portant statut particulier de cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique territoriale, articles 8 à 11.

⁴³ Circulaire du 16 avril 2007

visibilité aux agents, sans toutefois leur offrir autant de garantie qu'une véritable politique de gestion pluriannuelle où la durée de validité et les échéances de révision sont clairement définies. *A contrario*, la reconduction implicite des ratios d'une année sur l'autre sur une période aussi longue, pouvant couvrir quatre exercices comme entre 2012 et 2015, a contribué à figer le dispositif et n'a pas permis une adaptation rapide aux évolutions du contexte local. L'organe délibérant s'est donc privé d'un outil potentiellement réactif de gestion des ressources humaines et budgétaires.

Il ressort surtout de l'instruction que de nombreux avancements de grade ont été réalisés en l'absence de taux fixés au préalable par l'assemblée délibérante, ce qui déroge aux dispositions de l'article 49 de la n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée. Plus de 400 avancements, concernant surtout les ATTEE et ATTPEE, sont concernés⁴⁴.

2.8.1.3 Les avancements de grade en région Limousin

La collectivité a transmis deux délibérations afférentes à la fixation de ratios dans le cadre d'avancement de grade et six tableaux d'avancement de grade couvrant la période 2011 à 2016 y compris. Le rattachement des avancements de grade de l'exercice 2016 à l'ancienne région du Limousin est révélateur d'une gestion encore individualisée des sites en 2016.

Le nombre d'agents promus a quasiment triplé sur la période, croissant de 65 en 2011 à 193 en 2015, tandis que celui des agents promouvables a lui plus que doublé (205 à 486). Il convient toutefois de préciser qu'en début de période la proportion d'agents promus était faible (moins de 5 %) et qu'en 2015 elle a représenté 13,2 % de l'effectif physique de la région, soit un ratio assez proche de celui mesuré pour l'Aquitaine (12,7 %).

Tableau 71 - Taux d'avancement de grade - Limousin 2011 -2015

	<i>En Nb & %</i>				
Limousin - Avancement de grades	2011	2012	2013	2014	2015
Promouvables	205	218	238	368	486
Promus	65	89	98	134	193
Taux d'avancement	32%	41%	41%	36%	40%

Source : tableau CRC à partir des tableaux renseignés par la région

Le taux d'avancement global (promus / promouvables), calculé suivant les tableaux renseignés par la collectivité, est relativement stable sur la durée, compris dans une fourchette de 32 % à 41 %.

Il ressort des données du REC 2015, que l'ex région Limousin a prononcé 193 avancements de grade, dont 170 relevant des agents titulaires de la catégorie C (soit 88 % du total des avancements). Seules deux filières comptabilisent des avancements, la filière technique (168 avancements) et la filière administrative (25). Le poids des avancements de la catégorie C est donc similaire à celui observé dans les deux autres régions.

Les ratios d'avancement de grade de l'ex région Limousin ont été délibérés en 2011 et en 2014. La durée triennale durant laquelle ces ratios s'appliquent est clairement précisée dans les délibérations. Ces ratios sont homogènes quels que soient les cadres d'emplois ; un taux de 50 % est retenu avec cependant des taux différenciés, suite à la réussite à un examen professionnel ou encore lors du passage du 1^{er} au 2^{ème} grade (80 % et 100 % pour les ATTE). Il est à noter que la délibération de 2014 a modifié le taux du passage du 3^{ème} au 4^{ème} grade qui a été majoré de 10 %. Ainsi, sur toute la période sous-revue, l'assemblée délibérative a fixé 4 ratios : 50 %, 60 %, 80 % et 100%, quels que soient les cadres d'emploi et les grades. La vérification des taux d'agents promus en 2015 n'a pas mis en évidence d'irrégularités au regard des taux délibérés.

⁴⁴ Administrateur général : 1 avancement de 2014 ; Conservateur en chef : 1 avancement en 2011, 1 en 2014, 1 en 2016 ; ATTEE et ATTPEE : 73 avancements en 2011, 47 en 2012, 105 en 2014 et 193 en 2015.

La chambre estime que le choix de l'assemblée délibérante de ne pas recourir à des taux de promotion inférieurs à 50 % prive cette instance d'outils de gestion différenciés des carrières salariales et confie ainsi à l'exécutif une latitude importante pour les promotions. S'agissant de l'approche triennale, elle offre une bonne visibilité aux agents sans doter l'institution des avantages en matière de flexibilité qui sont ceux d'une révision annuelle.

2.8.1.4 Les avancements de grade en région Nouvelle-Aquitaine

S'agissant de la politique conduite par la région Nouvelle-Aquitaine, l'ordonnateur a transmis une délibération en date du 11 juillet 2016, un rapport du comité technique du 28 mars 2017 relatif aux ratios et règles d'avancement ainsi qu'un tableau présentant les ratios modifiés suite au premier comité technique de la nouvelle entité du 9 mars 2017.

Par ailleurs, les données transmises par l'ordonnateur concernant l'exercice 2016 montrent que les taux d'avancement de la nouvelle entité, en particulier ceux des catégories A et C, ont connu une progression notable. 1 373 agents ont été promus sur 2 605 agents proposables, contre un total de 911 avancements réalisés en 2015 par les trois anciennes régions, soit une hausse de plus de 50 % des avancements de grade. La ventilation par catégorie montre qu'en 2016, la catégorie A a enregistré 82 promus (contre 57 en 2015), 32 ont été promus en catégorie B (contre 41 en 2015) et 1 259 ont été promus en catégorie C (contre 813 en 2015). Sur le plan géographique, les données communiquées montrent notamment que le nombre des agents du site du Limousin promus a progressé de 193 à 259 entre 2015 et 2016, soit + 34 %.

Ce tableau montre que c'est le taux maximum délibéré qui a été appliqué concernant les avancements de la catégorie A d'attaché principal, de directeur territorial, d'ingénieur principal et d'ingénieur en chef classe normale. Le taux maximum a également été retenu pour les avancements de la catégorie C (grade d'adjoint administratif principal de 2^{ème} classe et de 1^{ère} classe, d'adjoint technique principal de 2^{ème} classe et de 1^{ère} classe, d'adjoint technique 1^{ère} classe des lycées, et d'adjoint technique principal de 2^{ème} classe et de 1^{ère} classe). En revanche, le taux maximum en catégorie B n'a pas été retenu.

Le taux global d'avancement de grade de la nouvelle entité est nettement supérieur à ceux des anciennes régions. Il s'établit à 53 % en 2016 alors que dans les anciennes régions il était compris entre 27 % (Poitou-Charentes) et 40 % (Limousin) en 2015. Celui de la catégorie A est de 48 % en 2016 contre 33 % en 2015 en Aquitaine tandis que celui de la catégorie C est, avec 54 % en 2016, près de 15 points supérieur à ce qu'il était en Aquitaine (39 % en 2015). A l'inverse, s'agissant de la catégorie B, le taux d'avancement enregistre un fléchissement avec 28 % en 2016 (contre 47 % en ex Aquitaine en 2015).

Tableau 72 - Taux d'avancement de grade 2016- Nouvelle-Aquitaine

Taux d'avancement de grade (promus / promouvables) en %	CAP 2016	En %
Taux global de l'entité	53	
Taux global de la catégorie A	48	
Taux global de la catégorie B	28	
Taux global de la catégorie C	54	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des tableaux renseignés par la région

En l'absence de données précises et validées par l'ordonnateur concernant le nombre d'agents permanents de la nouvelle entité, la détermination par la chambre du taux d'agents promus en 2016 ne peut être qu'estimative. En retenant un effectif compris entre 7 500 et 8 000 agents, ce taux s'établit aux alentours de 17 à 18 %, soit nettement plus que le niveau mesuré en 2015 pour les régions Limousin et Aquitaine. Il semble donc que la fusion a eu pour corollaire la hausse des avancements de grade.

Comparativement à l'ex région Aquitaine, la nouvelle collectivité a fixé davantage de ratios qui concernent un nombre plus important de cadres d'emplois, comme en rend compte le tableau suivant.

Tableau 73 - Nombre de ratios d'avancements par catégorie – Aquitaine / Nouvelle-Aquitaine

En Nb

Nombre de cadres d'emploi pour lesquels des ratios ont été fixés par l'assemblée délibérante			
Catégories	2014 ex Aquitaine	2015 ex Aquitaine	2016 N-A
C	3	4	6
B	2	2 + (des catégories non détaillées)	6
A	6	6	8

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, sur la base des délibérations

Le constat formulé pour l'ancienne région Aquitaine comme quoi l'assemblée délibérante n'est pas informée de la règle des quotas en matière d'avancements de grade de la catégorie C est valable pour la nouvelle région.

La délibération du conseil régional Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes en date du 11 juillet 2016 indique que les taux de promotion appliqués à l'ensemble des agents de la région se rapportent à l'année 2016, soit une périodicité annuelle identique à celle pratiquée par l'ancienne région Aquitaine. En revanche, le rapport du comité technique en date du 28 mars 2017 qui fixe les ratios et les règles d'avancement de la région Nouvelle-Aquitaine au titre de l'année 2017 précise que les ratios d'avancement de grade se rapportent à la période 2017-2019. Il en résulte que le dispositif triennal pratiqué par l'ancienne région Limousin semble avoir été adopté par la nouvelle entité.

Il ressort de l'annexe jointe au rapport du comité technique précité du 28 mars 2017, qu'un taux maximum porté à 100 % a été retenu pour un grand nombre de cadres d'emplois, dont certains (adjoint administratif principal 2^{ème} classe, rédacteur, technicien, etc.) présentent des effectifs conséquents. En matière de prise en compte des résultats aux examens professionnels, le taux de 100 % a été fixé, pratique équivalente à celles des anciennes régions du Limousin et Poitou-Charentes.

Il convient de noter aussi qu'un taux maximum plafonné à seulement 40 % a été retenu par la nouvelle entité pour les ATTEE dont l'effectif est pourtant très important (plus de 4 000 agents).

Le rapport précité du comité technique du 28 mars 2017 indique que la « collectivité s'engage à respecter les ratios maximum hors catégorie A pour l'année 2017 ». Un taux maximum à hauteur de 100 % a été acté par le comité technique pour plusieurs cadres d'emploi de catégorie A dont ceux d'administrateurs (échelons spéciaux), médecins, infirmiers, etc.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que, dans le cadre des prérogatives dont les collectivités disposent pour fixer ces taux, les ratios votés ces deux dernières années ont été motivés par des considérations d'évolution de carrière, de reconnaissance de l'investissement des agents dans le cadre de la fusion des régions et de prise en compte de nouveaux besoins en matière d'encadrement dans les lycées. Il indique que les ratios fixés par l'assemblée générale ne sont pas considérés par l'exécutif comme des plafonds devant être systématiquement atteints. Enfin, il estime que le nombre important d'avancements réalisés en 2016 n'a pas eu d'impact financier important en raison de la structure indiciaire écrasée de la catégorie C.

Au total, sans remettre en cause la liberté de décision de la région, la chambre s'interroge sur la pertinence du choix opéré par la collectivité de fixer des ratios atteignant 100 %. Une telle décision laisse le champ libre à l'autorité exécutive pour décider de cette politique au risque de voir, comme c'est le cas en 2016, une hausse sensible du nombre d'agents promus. Cette décision est susceptible d'impacter la vitesse d'avancement des agents et présenter un coût budgétaire non négligeable par le biais du glissement vieillesse technicité (GVT), lequel constitue l'un des facteurs déterminants de l'évolution de la masse salariale. Dès lors, la fixation par l'assemblée délibérative de la Nouvelle-Aquitaine de ratios de promotion inférieurs à ceux actuellement en vigueur permettrait une meilleure maîtrise du dispositif d'avancement de grade.

2.8.2 En matière d'avancements d'échelons, les dispositifs des anciennes régions perdurent

L'instruction n'a pas permis d'obtenir l'ensemble des documents demandés en matière de règles et de gestion desancements d'échelon des trois anciennes régions et de la nouvelle entité (délibérations de l'ancienne région Limousin, données chiffrées et compilées pour Poitou-Charentes et Aquitaine portant sur le nombre annuel desancements d'échelon selon la durée). A l'inverse, la chambre a été destinataire de nombreux fichiers séparés d'avancements d'échelon difficilement exploitables.

Dans ces conditions, la chambre n'a pas procédé au chiffrage desancements d'échelon des deux anciennes régions Aquitaine et Poitou-Charentes et de la nouvelle entité au titre de la période sous-revue. Elle estime cependant que cette absence de transmission de tableaux récapitulatifs afférents auxancements d'échelon rend compte d'un défaut d'outil de pilotage qui prive les élus de l'Aquitaine, de Poitou-Charentes et de la Nouvelle-Aquitaine d'une vision globale en matière de gestion desancements d'échelons au sein de leur collectivité.

Suite à la fusion, le dispositif en vigueur sur les trois sites a été maintenu pour Nouvelle-Aquitaine en 2016. Ce choix est compréhensible compte tenu de la suppression progressive desancements d'échelon à la durée minimale et maximale, suite à la loi n°2015-1785 de finances 2016 modifiant notamment l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984⁴⁵. L'analyse montre que le nouveau dispositif légal, qui dès 2016 trouvait à s'appliquer pour une partie des agents en particulier ceux de catégorie B, n'a été mis en œuvre que pour les agents relevant du site du Limousin. En effet, les fichiers transmis à la chambre afférents aux dossiers desancements d'échelon au titre de l'année 2016 des groupes 3 et 4 de la catégorie B des sites de Bordeaux et de Poitiers ne font pas référence au cadencement unique et mentionnent encore une durée minimum.

Tableau 74 - Avancements d'échelons de 2016 – conseil régional Limousin

En Nb

Cadre d'emplois	Nombre d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimum	Nombre d'avancement d'échelon à l'ancienneté maximum	Nombre d'avancement d'échelon à durée unique
ADJOINT ADMINISTRATIF	29	6	0
ADJOINT TECHNIQUE	20	6	0
ADJOINT TECHNIQUE E.E.	249	122	0
AGENT DE MAITRISE	1	3	0
ATTACHE	22	14	0
EMPLOI FONCTIONNEL – DGA	1	0	0
INGENIEUR	3	2	0
REDACTEUR	0	1	12
TECHNICIEN	0	0	10
TOTAL :	325	154	22

Source : tableau établi par la région

L'analyse desancements d'échelon accordés sur le site du Limousin en 2016 montre qu'ils l'ont été pour près des deux-tiers à la durée minimale (64,9 %) et qu'une proportion significative a été prononcée à la durée maximale (30,7 %).

⁴⁵ La loi n°2015-1785 de finances 2016 modifiant notamment l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 a fixé une cadence unique d'avancement d'échelon dans la fonction publique. Il en résulte que les choix d'avancement d'échelon à la durée minimale et maximale sont supprimés. Les nouvelles mesures s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2016 pour les cadres d'emplois relevant de la catégorie B et ceux relevant de la catégorie A et au 1^{er} janvier 2017 pour les autres corps et cadres d'emplois ainsi que pour les personnels sous statut spécial. Cette réforme a conduit à ce que lesancements s'opèrent désormais de manière linéaire pour la grande majorité des agents.

L'ordonnateur a déclaré que les agents des trois anciennes régions bénéficiaient d'un avancement à durée minimum tout en précisant que le passage à une durée maximum était retenu par les anciennes régions d'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes suite à une procédure disciplinaire ou à une mauvaise évaluation. L'ex région du Limousin appliquait également une durée maximum après une titularisation ou après un changement de grade ou promotion interne (sous certaines conditions). En d'autres termes, pour les trois anciennes régions l'avancement à l'ancienneté minimale aurait été très majoritairement pratiqué, sans toutefois être systématique.

L'examen de plusieurs fichiers se rapportant aux avancements d'échelon objets de la CAP du 30 mars 2016 du site de l'ex Aquitaine et de l'ex Poitou-Charentes accrédite le fait que l'avancement d'échelon à durée minimum a été, sauf rares exceptions, la norme en Aquitaine (absence de durée maximum concernant 464 avancements listés sur 3 fichiers se rapportant aux catégories A, B et C)⁴⁶. En revanche, les fichiers se rapportant à la gestion de ce thème par l'ex Poitou-Charentes rendent compte d'une politique plus restrictive en ce qui concerne les agents de catégorie A et B et, par conséquent, d'une gestion davantage en phase avec l'esprit de l'ancienne réglementation. En effet, il apparaît que sur un total de 367 avancements plus de 18 % d'entre eux ont été retenus selon la durée maximum⁴⁷.

Au total, la chambre observe que les avancements à la durée minimum ont été très largement pratiqués dans l'ancienne région Aquitaine, moins dans les deux autres collectivités. Sans en avoir opéré le chiffrage, elle rappelle qu'un mode de gestion basé sur une pratique quasi systématique d'avancement d'échelon à la durée minimale présente une incidence sur le GVT et l'évolution de la masse salariale d'une entité.

2.9 PREMIERS IMPACTS DE LA FUSION EN MATIERE DE LOCALISATION ET D'AFFECTATION DES AGENTS

2.9.1 Les particularités régionales en matière d'affectation des agents

La question de la localisation des agents avant fusion est largement traitée dans la partie relative à l'évolution des effectifs des trois anciennes régions. Elle a notamment montré qu'en 2015 environ 46 % des agents permanents de la future région fusionnée étaient en poste en Aquitaine, 34 % en Poitou-Charentes et 20 % en Limousin.

S'agissant de leur affectation, il ressort des données transmises par l'ordonnateur concernant la ventilation des agents entre les fonctions de direction, les fonctions transversales, les politiques sectorielles régionales et les fonctions de contrôle et d'inspection interne, récapitulées dans le tableau de synthèse *infra*, que les trois anciennes régions présentaient des caractéristiques différentes.

L'exemple des emplois de direction est sans doute le plus illustratif. Quantifiés à 16 ETP seulement en Aquitaine en 2015, les emplois de direction ont représenté la même année 29,1 ETP en Poitou-Charentes et 84 ETP en Limousin, soit une proportion comprise entre 0,4 % (Aquitaine) et 5,6 % (Limousin) de l'ensemble des agents. Ce niveau particulièrement élevé en Limousin résulterait, selon l'ordonnateur, d'une organisation spécifique se traduisant par le rattachement de plusieurs délégations ou services directement auprès du DGS ou de DGA⁴⁸. Entre 2014 et 2015, il est observé que l'effectif en charge des fonctions de direction a régressé en ex Aquitaine (- 4 ETP) et en Limousin (- 5 ETP) mais a légèrement augmenté en Poitou-Charentes (+ 1,4 ETP). Cet exemple montre que la structuration des organigrammes impacte la répartition des effectifs et réduit la portée des analyses comparatives pouvant être opérées par la chambre.

Dans le détail, la ventilation des effectifs de direction montre qu'une diminution du nombre de directeurs généraux adjoints est intervenue peu avant la fusion en Aquitaine (7 DGA fin 2015 contre 8 fin 2014) et en

⁴⁶ Catégorie A, groupe 5 : 139 avancements d'échelon, tous à la durée minimale ; Catégorie B, groupe 3 : 40 avancements d'échelon, tous à la durée minimale ; Catégorie C, groupe 2 : 285 avancements d'échelon, tous à la durée minimale.

⁴⁷ Catégorie C, groupe 2 : 221 avancements d'échelon, tous à la durée minimale ; Catégorie B, groupe 4 : 91 avancements d'échelon dont 38 avancements à la durée maximum ; Catégorie A, groupe 5 : 55 avancements d'échelon dont 29 à la durée maximum.

⁴⁸ Délégation à la Coopération, Délégation Etudes prospectives évaluation, Service appui au pilotage stratégique, le centre des ressources financières, Service Démarches économiques et partenariales.

Poitou-Charentes (5 DGA en 2015 contre 6 en 2014). En Limousin leur nombre a été maintenu à 4 d'où un total pour les trois anciennes régions de 18 DGA en 2014 et 16 en 2015. Il est à noter que parmi eux le nombre de non titulaires a fortement diminué, passant de sept agents fin 2014 à un agent fin 2015.

Tableau 75 - Ventilation par grandes fonctions des effectifs 2014-2015 des anciennes régions

En Nb (ETP)

Effectifs en ETP	Effectifs au 31 décembre 2014				Effectifs au 31 décembre 2015			
	Région Aquitaine	Région Poitou-Charentes	Région Limousin	TOTAL des trois anciennes régions	Région Aquitaine	Région Poitou-Charentes	Région Limousin	TOTAL des trois anciennes régions
Fonctions de direction	20,00	27,70	89,00	136,70	16,00	29,10	84,00	129,10
Fonctions transversales	293,00	353,60	129,00	775,60	295,00	359,40	129,00	783,40
Politiques sectorielles régionales	3 199,00	2 195,90	1 288,00	6 682,90	3 334,00	2 245,70	1 293,00	6 872,70
Fonctions de contrôle et d'inspection interne	3,00	3,90	6,00	12,90	3,00	4,90	5,00	12,90

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Ce tableau montre aussi que la proportion d'agents affectés à des fonctions transversales (services chargés des finances, services juridiques, services chargés de la commande publique, services chargés des ressources humaines, services chargés de la communication, etc.) était nettement plus élevée en Poitou-Charentes qu'elle ne l'était en Aquitaine et en Limousin avec environ 13 % de l'effectif global contre un peu plus de 8 %. Dans le détail, il est relevé les spécificités suivantes : un service des finances peu étoffé en Limousin (4 ETP), un service de la commande publique plutôt resserré en Aquitaine (16 ETP), un service de gestion des ressources humaines étoffé en Poitou-Charentes (68,5 ETP).

Tableau 76 - Ventilation des effectifs chargés de fonctions transversales

En Nb (ETP)

Effectifs en équivalent temps plein (ETP)	Effectifs au 31 décembre 2015			
	Région Aquitaine	Région Poitou-Charentes	Région Limousin	TOTAL des trois anciennes régions
Service des finances	55	31,7	4	90,7
Service juridique	8	4	3	15
Service chargé de la commande publique	16	14,1	13	43,1
Service de gestion des ressources humaines	75	68,5	25	168,5
Service de gestion de la communication	26	36,8	11	73,8
Autre service transversal (Communication interne - Centre d'information et de documentation- CAFPA - Assemblées - Direction des systèmes d'information - Direction Logistique et Patrimoine)	115	204,3	73	392,3

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Concernant les effectifs en charge des politiques sectorielles régionales, il apparaît, tout d'abord, que plus de 88 % des agents des trois anciennes régions œuvraient en ce domaine en 2015, avec une proportion comprise entre 85 % (Limousin) et 91 % (Aquitaine). Il apparaît aussi que l'effectif cumulé des agents en charge de la conduite de ces politiques sectorielles régionales a fortement augmenté en 2015 (+ 189,9 ETP). Cette hausse a concerné en premier lieu l'ancienne région Aquitaine avec 135 ETP supplémentaires, dont 57 ETP de plus au sein de la direction en charge de l'action économique et 21 ETP de plus dans le service chargé du suivi des fonds européens. Une progression de moindre ampleur mais néanmoins significative est observée pour

l'ancienne région Poitou-Charentes avec 49,9 ETP supplémentaires, dont 31,4 ETP de plus sur les politiques de l'enseignement, 23,4 ETP sur celle relative à l'environnement et 7,8 ETP de plus dédiés au suivi des fonds européens. Pour l'ancienne région Limousin, la progression est peu marquée avec 5 ETP supplémentaires.

Dans le détail, la ventilation des effectifs chargés des politiques sectorielles régionales, confirme l'importance des moyens humains chargés de la politique d'enseignement (dont la grande majorité sont en fonction au sein des lycées) avec une proportion supérieure à 80 % pour chacune des trois régions. Elle montre aussi :

- le nombre limité d'agents du Limousin intervenant sur la politique de formation professionnelle et d'apprentissage (quatre fois moins qu'en Aquitaine et trois fois moins qu'en Poitou-Charentes) et sur le suivi des fonds européens ;
- un proportion moindre d'agents affectés dans les lycées en Poitou-Charentes que dans les deux autres régions ;
- le nombre élevé d'agents de Poitou-Charentes intervenant sur la politique relative à la culture et au patrimoine (près du triple par rapport à l'Aquitaine) ;
- le nombre comparativement élevé d'agents picto-charentais chargés de la politique environnementale (trois fois plus qu'en Aquitaine et en Limousin) ;
- le nombre comparativement élevé d'agents aquitains chargés de la politique des transports (sept fois plus que dans les deux autres régions) et, dans une moindre mesure, de l'action économique.

Tableau 77 - Ventilation des effectifs chargés de la mise en œuvre des politiques régionales

En Nb (ETP)

<u>Effectifs en équivalent temps plein (ETP)</u>	Effectifs au 31 décembre 2015			
	Région Aquitaine	Région Poitou-Charentes	Région Limousin	TOTAL des trois anciennes régions
Formation professionnelle et apprentissage	121	105,9	28	254,9
Enseignement : hors personnels en fonction dans les lycées	65	231,3	18	314,3
Enseignement : personnels en fonction dans les lycées	2696	1615,8	1090	5401,8
Culture et patrimoine	47	127,4	24	198,4
Aménagement des territoires	37	34,2	19	90,2
Environnement	15	45,4	15	75,4
Transports	69	8,4	10	87,4
Action économique	167	51,5	44	262,5
Suivi des fonds européens	53	25,8	9	87,8
Autres politiques sectorielles (CESER - Direction des sports - Protocole - Cabinet)	64	0	36	100

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Enfin, l'effectif cumulé des trois anciennes régions en charge des fonctions de contrôle et d'inspection interne n'a pas varié entre 2014 et 2015 avec près de 13 ETP répartis en 3 ETP en ex Aquitaine, 3,9 ETP en Poitou-Charentes et 5 ETP en Limousin.

Au total, il convient de prendre avec une certaine prudence ces comparaisons quantitatives pour au moins deux motifs : elles peuvent être davantage la résultante de schémas d'organisations différenciés que de réelles priorités régionales accordées à telle ou telle politique, et elles gagneraient à être analysées au regard des spécificités territoriales des trois anciennes régions.

2.9.2 *Hormis au niveau de l'encadrement supérieur, la fusion a peu impacté l'affectation et la localisation des effectifs*

Les données transmises par l'ordonnateur concernant la ventilation des effectifs de la région Nouvelle-Aquitaine en 2016 sont reproduites dans le tableau *infra*. Elles ont été présentées par pôles et structures directement rattachées au DGS ou au président de la collectivité avec mention de leur localisation. Elles ne portent que sur les agents du siège et ne tiennent pas compte des agents affectés dans les lycées. Ces données ne permettent donc pas d'opérer une comparaison directe avec celles d'avant fusion.

Tableau 78 - Ventilation par pôles et structures assimilées des effectifs physiques 2016

En Nb (effectifs physiques)

Pôles de la région Nouvelle-Aquitaine	ex régions	Total 2016
DIRECTION GENERALE DES SERVICES	dont Ex-Aquitaine 12 ; ex Limousin 4 et ex Poitou-Charentes 1	17
INSPECTION GENERALE DES SERVICES (IGS)	dont Ex-Aquitaine 6 ; ex Limousin 7 et ex Poitou-Charentes 4	17
CABINET	dont Ex-Aquitaine 24 ; ex Limousin 3 et ex Poitou-Charentes 4	31
CESER	dont Ex-Aquitaine 19 ; ex Limousin 6 et ex Poitou-Charentes 9	34
PÔLE ASSEMBLEES ET AFFAIRES JURIDIQUES (AAJ)	dont Ex-Aquitaine 25 ; ex Limousin 5 et ex Poitou-Charentes 10	40
PÔLE AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ACTION REGIONALE (DATAR)	dont Ex-Aquitaine 17 ; ex Limousin 17 et ex Poitou-Charentes 22	56
COMMUNICATION	dont Ex-Aquitaine 26 ; ex Limousin 11 et ex Poitou-Charentes 11	58
PÔLE EUROPE ET INTERNATIONAL (EI)	dont Ex-Aquitaine 40 ; ex Limousin 17 et ex Poitou-Charentes 16	73
PÔLE TRANSPORT, MOBILITE, INFRASTRUCTURES ET CADRE DE VIE (TIMCV)	dont Ex-Aquitaine 82 ; ex Limousin 8 et ex Poitou-Charentes 10	100
PÔLE FORMATION ET EMPLOI (FE)	dont Ex-Aquitaine 112 ; ex Limousin 36 et ex Poitou-Charentes 87	235
PÔLE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL (DEE)	dont Ex-Aquitaine 197 ; ex Limousin 81 et ex Poitou-Charentes 117	395
PÔLE RESSOURCES (RESS)	dont Ex-Aquitaine 270 ; ex Limousin 132 et ex Poitou-Charentes 249	651
PÔLE EDUCATION ET CITOYENNETE (EC)	dont Ex-Aquitaine 132 ; ex Limousin 123 et ex Poitou-Charentes 468	723
AUTRES	dont Ex-Aquitaine 12 ; ex Limousin 6 et ex Poitou-Charentes 9	27
Total	dont Ex-Aquitaine 974 ; ex Limousin 456 et ex Poitou-Charentes 1027	2457

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Ces données mettent notamment en lumière les aspects suivants :

- Aucun des huit pôles ou structures directement rattachées au DGS ou au président de la collectivité (communication, cabinet, IGS) ne présente une concentration de ses effectifs en un seul lieu géographique, les effectifs concernés sont répartis sur les trois anciennes régions ;
- Les effectifs du cabinet sont concentrés à hauteur des trois quarts dans l'ex Aquitaine ;
- Près de la moitié des effectifs de l'IGS sont regroupés dans l'ex Limousin. Par ailleurs, il apparaît que l'effectif global de cette entité a progressé de 4 ETP suite à la fusion, et ce, en raison de missions plus larges que celles qui étaient confiées aux inspections de certaines des anciennes régions ;

- Les effectifs du pôle « Assemblées et affaires juridiques » sont regroupés à hauteur des deux tiers dans l'ex Aquitaine. Dans une moindre mesure, la proportion des effectifs du pôle « Europe et international » localisés dans l'ancienne Aquitaine est également majoritaire ;
- Les effectifs du pôle « Education et citoyenneté » sont concentrés à hauteur environ des deux tiers en ex- Poitou-Charentes ;
- Les effectifs du pôle « Transport, mobilité, infrastructures et cadre de vie (TIMCV) », avant transfert des effectifs en provenance du Département, sont regroupés à plus de 80 % dans l'ex Aquitaine ;
- Pour les autres pôles (« Aménagement du territoire et action régionale », « Ressources », « Développement économique et environnemental » et « Formation et emploi ») la ventilation géographique des postes apparaît relativement équilibrée comparativement au poids qui était celui des anciennes régions en termes d'effectif global.

En termes de mouvements, selon les éléments de réponse produits par la région, les transferts de postes entre sites auraient donné lieu, au cours de l'année 2016 et du premier semestre 2017, au transfert vers le site de Bordeaux de 42 postes (18 en 2016 et 24 en 2017). Le site d'origine de ces transferts aurait été celui de Limoges pour 9 postes (6 en 2016 et 3 en 2017) et, surtout, celui de Poitiers pour 33 postes (dont 21 en 2017).

Il en résulte que sur les trois premiers semestres ayant suivi la fusion les mouvements géographiques d'agents ont été limités puisque moins de 2 % des postes des agents du siège ont été relocalisés.

Sans qu'il soit possible à ce stade d'opérer une comparaison avec d'autres régions fusionnées, une certaine permanence dans l'affectation des agents semble avoir prévalu depuis la constitution de la région Nouvelle-Aquitaine, la concentration des effectifs sur le site de Bordeaux s'avérant peu accrue. En d'autres termes, la nouvelle région semble avoir privilégié une organisation administrative équilibrée, répartie entre le nouveau et les anciens chefs-lieux de la région. Dans un rapport d'étape du Sénat⁴⁹, les rapporteurs ont résumé cette approche en indiquant que « *La stabilité des effectifs est privilégiée et il a été décidé de ne pas recourir à des mobilités forcées* ». Concernant les agents des lycées, il est vraisemblable que la fusion a eu un impact mineur sur la répartition des agents entre les divers établissements.

L'impact le plus notable de la fusion sur la localisation des effectifs concerne l'encadrement supérieur. En effet, comme indiqué *supra* dans le cadre de l'analyse de l'organigramme de la région Nouvelle-Aquitaine, la grande majorité (environ les deux tiers) des sièges de direction et des directeurs sont basés à Bordeaux. S'agissant des directeurs généraux adjoints, la proportion est supérieure et l'idée semble être de les regrouper progressivement tous à Bordeaux. Parmi les exceptions relevées figurent, s'agissant des emplois fonctionnels, le directeur général du pôle Europe et international (mais ce dernier serait plusieurs jours par semaine à Bordeaux), la directrice adjointe du pôle développement économique et environnemental et la secrétaire général du site de Limoges. Environ une quinzaine de directions et entités assimilées sont administrées par des responsables localisés en dehors de Bordeaux dont : la direction des transports routiers de voyageurs, la direction des systèmes d'informations, la direction de la coopération, la direction de l'environnement, la direction de la culture et du patrimoine.

Il est à noter que seuls le secrétariat général du site de Limoges, la direction de la jeunesse et de la citoyenneté, la direction des formations sanitaires et sociales, la mission grands projets et la direction de la coopération sont, à la lecture de l'organigramme, administrés par des responsables basés à Limoges, soit environ 10 % seulement des directions et entités assimilées. Il en résulte donc que le centre de gravité sur le plan stratégique de la nouvelle collectivité est clairement situé à Bordeaux et que la concentration dans cette ville du pouvoir de direction est d'ores et déjà fortement affirmée. En termes de management, il en résulte, comme le précise le rapport du Sénat précité, que « *les chefs de service seront amenés à multiplier les déplacements pour assurer*

⁴⁹ Deuxième rapport d'étape de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale (Rapport d'information n° 730) de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois, déposé le 29 juin 2016.

une coordination de leurs équipes réparties sur le territoire » ce qui constitue, selon les dires du DGS de la collectivité, « *un choc managérial* ».

Ceci rend compte au niveau de l'encadrement supérieur d'un mouvement de concentration en direction de la capitale de région s'accompagnant d'une autorité de leur part sur des services répartis sur l'ensemble du territoire régional. La recherche d'un équilibre dans les implantations géographiques des postes les plus stratégiques entre les trois anciennes capitales de région n'a donc pas constitué une priorité lors de la réorganisation des services.

A partir de ces éléments, il ressort que près de 1 000 agents du siège sont localisés à Bordeaux, soit environ 40 % de cette catégorie d'agents. Les agents du siège localisés à Poitiers sont un peu plus nombreux (1 027) que ceux de Bordeaux. Ceux localisés à Limoges sont deux fois moins nombreux que dans ces deux autres villes (456). En incluant les agents des lycées, il est estimé, sur la base des informations figurant dans le projet d'administration dénommé « Cordouan », à un peu plus de 2 000 le nombre d'agents en poste dans le ressort territorial de la Gironde.

2.10 EVOLUTION ET REPARTITION DES FRAIS DE DEPLACEMENTS

2.10.1 Evolution 2015-2016 des frais de déplacements

L'évolution des dépenses globales de déplacements (agents et élus), y compris les frais liés à ces déplacements (restauration, hébergement, etc.), est délicate à opérer à partir des balances comptables. L'instruction M71 distingue bien les déplacements des agents (c/6247, 6251), de ceux des élus (6532), du CESER (65212) et des personnes extérieures à la collectivité (c/6245). Toutefois, pour les trois anciennes collectivités analysées, ces comptes ne suffisent pas à retracer la totalité de ces frais, d'autres comptes ayant été ponctuellement utilisés. De plus, les services de la nouvelle région ont précisé que les anciennes collectivités n'avaient pas les mêmes pratiques s'agissant de la ventilation de ces dépenses⁵⁰.

Face à cette difficulté, les rapporteurs ont obtenu de la part de l'ordonnateur la production des deux tableaux suivants concernant les exercices 2015 et 2016. Ils présentent, par site de départ (Bordeaux, Poitiers, Limoges) et par moyen de transport (train, véhicule personnel, avion), l'ensemble des coûts de déplacements et des frais qui s'y rapportent, y compris ceux opérés au-delà du périmètre géographique régional, pour les agents et élus.

⁵⁰ Les trois comptes suivants 6251, 65212 et 6532 auraient bien été utilisés par les trois anciennes régions mais avec certaines particularités. De plus, si en Poitou-Charentes et Aquitaine le 6247 (Transports collectifs du personnel) aurait servi à la liquidation des factures SNCF, en Limousin ce serait le 6185 (Frais de colloques et de séminaires) qui aurait surtout été utilisé. Enfin, les comptes 6184, 6245, 6255 et 6288 auraient également été ponctuellement mouvementés par certaines collectivités.

Tableau 79 - Frais de déplacement de 2015

Site de départ	Nombre de déplacements			Coût des déplacements			Coût des frais liés aux déplacements (repas, hébergement, etc.)
	Train	Véhicule personnel	Avion	Train	Véhicule personnel	Avion	
Bordeaux	3 004	5 978	457	222 841 €	315 193 €	140 689 €	257 828 €
Poitiers	1 546	10 497	56	158 656 €	519 765 €	74 906 €	272 716 €
Limoges	1 767	2 309	Inclus dans le train	153 992 €	159 127 €	Inclus dans le train	196 856 €
Sous-Total	6 317	18 784	513	535 489 €	994 085 €	215 595 €	727 400 €
TOTAL GÉNÉRAL 2015 des frais pour les 3 sites = 2 472 569 €							

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Tableau 80 - Frais de déplacement de 2016

Site de départ	Nombre de déplacements			Coût des déplacements			Coût des frais liés aux déplacements (repas, hébergement, etc.)
	Train	Véhicule personnel	Avion	Train	Véhicule personnel	Avion	
Bordeaux	4 293	9 404	345	232 472 €	677 284 €	185 287 €	395 152 €
Poitiers	2 593	9 800	0	219 348 €	229 962 €	0 €	171 326 €
Limoges	2 050	1 670	Inclus dans le train	106 920 €	23 038 €	Inclus dans le train	140 975 €
Sous-Total	8 936	20 874	345	558 740 €	930 284 €	185 287 €	707 453 €
TOTAL GÉNÉRAL 2016 pour les 3 sites = 2 381 764 €							

Source : conseil régional Nouvelle-Aquitaine en réponse au questionnaire (sur la base des comptes 6251, 65212 et, le cas échéant, de sommes comptabilisées dans les comptes 6184, 6185, 6245, 6247, 6255, 6288).

Selon l'ordonnateur, ces données sont susceptibles de présenter des imprécisions. Elles sont issues de compilations opérées par les services de la collectivité, agrégations compliquées par des difficultés d'extraction inhérentes à l'emploi d'outils de gestion différents par les trois anciennes régions. En dépit de ces marges d'erreurs, l'ordonnateur a estimé que la fusion n'avait pas, du moins à ce stade, eu de répercussions sur le coût global des dépenses de déplacements. En revanche, il considère qu'elle a impacté la répartition des modes et de l'origine des déplacements.

A la lecture de ces données, la chambre souscrit à ces observations. En effet, elles mettent en évidence une baisse des dépenses de déplacement à hauteur de 3,8 % entre 2015 et 2016 les portant ainsi à 2 381 764 €, malgré une progression du nombre de déplacements de plus de 17 %. Elles rendent compte également d'évolutions contrastées de ces frais selon les sites. Pour celui de Poitiers, un recul significatif est observé (- 405 407 €) tandis que, *a contrario*, les dépenses rattachées au site de Bordeaux sont en nette croissance (+ 553 644 €). Le site bordelais regroupe 62 % des dépenses globales de déplacement en 2016, au lieu de 40 % en 2015. Ceci tend à montrer que la fusion a rapidement eu pour effet de concentrer les frais de déplacement sur le site girondin.

La chambre a estimé, à partir de données plus précises transmises pour l'ancienne région Poitou-Charentes, que la composition de ces dépenses est le fait pour environ des deux tiers des agents. Le tiers restant est le fait des élus avec un part plus élevée pour ceux du conseil régional que pour ceux du CESER.

L'évolution par mode de transport des coûts de déplacements rend compte d'une forte baisse suite à la fusion des dépenses se rapportant aux déplacements en véhicule personnel des agents et élus rattachés au site de Poitiers (- 289 803 €). *A contrario*, il est observé une hausse de ces mêmes dépenses pour les agents et élus rattachés au site de Bordeaux (+ 362 091 € soit + 114 %).

L'ordonnateur a joint à l'appui de ces tableaux une analyse synthétique pour expliquer certaines évolutions. Ce document précise qu'en 2015 les déplacements en train ont été moins nombreux mais plus coûteux car principalement orientés vers Paris, en raison du contexte de réforme des régions (ARF et séminaires). En 2016, selon ce même document, les déplacements vers Paris ont été moins nombreux tandis que ceux entre les trois sites ont progressé. Ceux en direction d'Angoulême auraient également varié à la hausse car cette ville, située à équidistance des 3 sites, accueille un nombre plus important de réunions et permet ainsi de réduire le coût des voyages.

Cette analyse souligne aussi que le nombre de déplacements en véhicule personnel entre Poitiers et Limoges a diminué d'environ 10,5 % en 2016, entraînant une baisse de coût de 62,8 %. Elle indique aussi que le remboursement de ces déplacements s'effectue désormais sur la base du tarif SNCF de 2^{ème} classe, modalités plus avantageuses pour la collectivité que les indemnités kilométriques. Il est, par ailleurs, indiqué que pour certains déplacements il y a eu une substitution des déplacements en véhicule personnel par des voyages en train.

Enfin, il est précisé dans cette note que la mise à disposition de véhicules de service et le covoiturage ont participé à la réduction des déplacements en véhicule personnel. La comparaison du nombre de kms parcourus entre 2015 et 2016 en véhicules administratifs montrerait, selon ce même document, une augmentation pour tous les sites de l'ordre de 17%.

2.10.2 L'évolution par site des frais de déplacements

La consolidation de ces frais sur les trois sites montre qu'en 2016 l'augmentation du nombre de trajets a été de près de 18 % mais que cela n'a pas conduit à une hausse de ces dépenses qui ont connu un fléchissement de 4 %. Le nombre de trajets SNCF est en hausse de 41 %. En 2016, ce type de trajets représente 29,6 % des déplacements contre 24,7 % en 2015.

Tableau 81 - Coût consolidé des déplacements (hors frais) de 2015 et 2016 des trois sites

Bordeaux, Poitiers, Limoges	Train : nombre trajets	Train : coûts	Véhicule personnel : nombre trajets	Véhicule personnel : coûts	Nombre total de trajets (dont avion)	Coûts des déplacements
2015	6 317	535 486 €	18 784	994 085 €	25 614	1 745 166 €
2016	8 936	555 115 €	20 874	930 284 €	30 155	1 670 687 €
Evolution	41%	4%	11%	-6%	18%	-4%
Poids % 2015	24,7	30,7	73,3	57,0		
Poids % 2016	29,6	33,2	69,2	55,7		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Une analyse par site montre que, s'agissant de Poitiers, le nombre des trajets a augmenté de 2 % en 2016 mais que le coût global a diminué de 41 %. Le nombre de trajets SNCF a augmenté de 68 %. Les trajets SNCF en 2016 représentent 21 % des déplacements contre 12,8 % en 2015. Dans le même temps, les trajets opérés en voiture ont reculé de 7 % et leur coût de 56 %.

Tableau 82 - Evolution du coût des déplacements depuis le site de Poitiers (2015-2016)

Poitiers	Train : nombre trajets	Train : coûts	Véhicule personnel : nombre trajets	Véhicule personnel : coûts	Nombre total de trajets (dont avion)	Coûts des déplacements hors frais liés aux déplacements
2015	1 546	158 656 €	10 497	519 765 €	12 099	753 327 €
2016	2 593	215 720 €	9 800	229 962 €	12 393	445 682 €
Evolution	68 %	36 %	-7 %	-56 %	2 %	-41 %
Poids % 2015	12,8 %	21,1 %	86,8 %	69,0 %		
Poids % 2016	20,9 %	48,4 %	79,1 %	51,6 %		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

S'agissant du site de Limoges, le nombre des trajets a diminué de 9 % en 2016 et le coût global a reculé de 58 %. Le nombre de trajets SNCF a également augmenté (+ 16 %) et ce type de trajets représente 55,1 % des déplacements contre 43,4 % en 2015. A l'instar de ce qui est observé pour le site de Poitiers, le recours aux déplacements en véhicule personnel a été moindre de 28 % pour un coût en régression de 86 %.

Tableau 83 - Evolution du coût des déplacements depuis le site de Limoges (2015-2016)

Limoges	Train : nombre trajets	Train : coûts	Véhicule personnel : nombre trajets	Véhicule personnel : coût	Nombre total de trajets (dont avion)	Coûts des déplacements hors frais liés aux déplacements
2015	1 767	153 989 €	2 309	159 127 €	4 076	313 116 €
2016	2 050	106 920 €	1 670	23 038 €	3 720	129 958 €
Evolution	16 %	-31 %	-28 %	-86 %	-9 %	-58 %
Poids % 2015	43,4 %	49,2 %	56,6 %	50,8 %		
Poids % 2016	55,1 %	82,3 %	44,9 %	17,7 %		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Enfin, concernant le site de Bordeaux, le nombre total de déplacements a augmenté de 49 % en 2016 et leur coût a bondi de 61 %. Le nombre de trajets ferroviaires a augmenté de 43 %. Par ailleurs et contrairement aux deux autres anciennes régions, le nombre de déplacements en véhicule a progressé de 57 % et leur coût a plus que doublé en 2016 (+115 %). Le coût des déplacements en véhicule personnel représente 61,8 % du coût total des déplacements en 2016 (contre 46,4 % en 2015).

Tableau 84 - Evolution du coût des déplacements depuis le site de Bordeaux (2015-2016)

Bordeaux	Train : nombre trajets	Train : coûts	Véhicule personnel : nombre trajets	Véhicule personnel : coûts	Nombre total de trajets (dont avion)	Coûts des déplacements hors frais liés aux déplacements
2015	3 004	222 841 €	5 978	315 193 €	9 439	678 723 €
2016	4 293	232 475 €	9 404	677 284 €	14 042	1 095 046 €
Evolution	43 %	4 %	57%	115 %	49 %	61 %
Poids % 2015	31,8 %	32,8 %	63,3 %	46,4 %		
Poids % 2016	30,6 %	21,2 %	67,0 %	61,8 %		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données produites par la nouvelle région

Ces chiffres rendent compte des effets de la fusion en termes de concentration des déplacements. Il convient toutefois de les considérer avec prudence car ils ne portent que sur deux exercices pas forcément représentatifs des caractéristiques qui étaient celles des anciennes collectivités (année d'avant fusion) et de ce que sera la situation de la nouvelle entité (année de mise en place de la fusion). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur évoque trois facteurs récents qui lui paraissent susceptibles de réduire les frais de déplacements : la mise à disposition d'un lieu pouvant accueillir des formations à Angoulême, la mise en place de trois salles de visios dites « immersives », installation de salles audiovisuelles de plus grande capacité.

2.11 LES CONTENTIEUX EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES PRESENTENT DES ENJEUX FINANCIERS LIMITES

Les pièces transmises par l'ordonnateur relatives aux contentieux se rapportant aux ressources humaines pour les trois anciennes régions font ressortir un total de 98 affaires sur la période 2011 à 2015. En y adjoignant ceux concernant la Nouvelle-Aquitaine initiés en 2016, soit 28 affaires, cela fait un cumul de 126 dossiers sur six exercices. En mars 2017, près de la moitié des contentieux de l'ex région Poitou-Charentes demeuraient en cours d'instruction (25 dossiers), soit beaucoup plus que pour les autres anciennes régions puisque l'Aquitaine n'était plus concernée que par 2 affaires et le Limousin 4.

En termes de répartition, c'est l'ancienne région Poitou-Charentes qui a été concernée par le plus grand nombre d'affaires, à savoir 52 contre 38 pour l'ex Aquitaine et seulement 7 pour le Limousin. Il est à noter que les 28 affaires concernant la Nouvelle-Aquitaine représentent plus du triple du nombre moyen annuel des contentieux instruits entre 2011 et 2015 par l'ex région Aquitaine.

Comme le souligne l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires, la grande majorité des contentieux jugés ont présenté une issue favorable pour les anciennes régions (rejet, non-lieu, désistement, etc.). Il ajoute que 90 % des contentieux jugés ont été défendus par les services juridiques de la région sans recours à des cabinets d'avocats.

La plupart des contentieux ont concerné des agents des lycées. Parmi ceux concernant les agents du siège, figure celui relatif au contrat d'engagement d'un emploi fonctionnel de l'ex région Aquitaine. Ce contrat a fait l'objet d'un déferé préfectoral porté devant le tribunal administratif de Bordeaux en mars 2015, contentieux ayant donné lieu *in fine* à un désistement préfectoral suite de la régularisation dudit contrat.

Plus d'un tiers des recours en Poitou-Charentes concernent la nouvelle bonification indiciaire (NBI). En 2015, le tribunal administratif (TA) de Poitiers a été saisi de 22 recours pour excès de pouvoir formulés par des adjoints administratifs et adjoints techniques des lycées de Poitou-Charentes portant sur un rejet de demande de NBI. Ces dossiers sont en cours d'instruction.

En termes de type de recours, il est à noter que ceux pour excès de pouvoir constituent plus des trois quarts des contentieux, mais un peu moins en ex Aquitaine. Ces recours ont été instruits pour l'essentiel (80 %) par le tribunal administratif. Le Conseil d'Etat a rendu trois décisions concernant ces collectivités. Une dizaine de dossiers ont été instruits par une Cour d'appel (5 en Poitou-Charentes, 3 en Aquitaine et 2 en Nouvelle-Aquitaine). Enfin, trois décisions des Prud'hommes ont été recensées.

Les incidences financières découlant de ces affaires ont été limitées, hormis pour l'ancienne région Aquitaine. Cette dernière a surtout été condamnée au versement d'une somme 103 871 € dans le cadre d'un recours concernant un ingénieur chargé de mission (jugement en appel du 07/11/2016).

3 LE TEMPS DE TRAVAIL

3.1 L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL

3.1.1 *Les principes généraux*

En application de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont fixées par chaque collectivité ou établissement, en tenant compte de la spécificité de ses missions, dans les limites applicables aux agents de l'Etat.

Les durées de référence hebdomadaire et annuelle fixées par le décret n°2000-815 du 25 août 2000 applicables à la fonction publique de l'Etat, ont été transposées à la fonction publique territoriale par le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001. A plein temps, hors sujétions particulières, les agents effectuent 35 heures par semaine ou 1 600 heures par an, augmentées de 7 heures depuis 2004 (journée de solidarité), soit une durée légale de 1 607 heures par an, éventuellement en horaire variable annualisé.

L'article 7-1 précité précise, par ailleurs, que les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, peuvent être maintenus en application, par décision de l'organe délibérant de la collectivité prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.

L'article 1 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise que tout fonctionnaire territorial en activité a droit pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service, soit 25 jours, la durée étant appréciée en nombre de jours ouvrés.

Peuvent s'y ajouter un ou deux jours de congés supplémentaires, dits « jours de fractionnement », si un quota de congés annuels est pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre. Les conditions d'octroi de ces deux jours de fractionnement étant très faciles (une semaine et demie en dehors de la période printemps – été), il est communément considéré que les agents ont droit à 27 jours de congés annuels. La durée annuelle du temps de travail est ainsi ramenée à 1 593 heures (1 607 heures – 14 heures).

3.1.2 *La durée annuelle du temps de travail*

3.1.2.1 **Les régimes appliqués dans les trois anciennes régions**

Personnels des sièges administratifs :

Les agents territoriaux des trois anciennes régions bénéficient de droits à congés annuels dérogatoires : 32 jours pour l'Aquitaine et le Limousin et 29 jours pour la région Poitou-Charentes. Le temps de travail annuel est ainsi réduit à 1 558 heures en Aquitaine et en Limousin grâce à cinq jours de congés supplémentaires, soit 35 heures de moins que les 1 593 heures incluant 27 jours de congés annuels. Parmi ces cinq jours, trois jours de repos supplémentaires fixes ou mobiles dont bénéficient les agents de la région Limousin, dénommés « congés exceptionnels », n'ont pas fait l'objet d'une délibération du conseil régional mais sont attribués par notes de service annuelles du président, après avis du comité technique. Le temps de travail est ramené à 1 579 heures dans la région Poitou-Charentes du fait de deux jours de congés supplémentaires.

Tableau 85 - Nombre de congés accordés annuellement

Nombre de jours

Nombre de jours de congés	Régime légal	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Congés annuels	25	30	29	27
Jours de fractionnement	2	2	0	2
Autres congés			3	
Total	27	32	32	29
Différence avec le régime légal		+ 5	+ 5	+ 2

Source : Tableau CRC d'après, pour l'Aquitaine : arrêté du 11 décembre 2007 portant modification du règlement d'application de la gestion du temps de travail ; Règlement du temps de travail 2012 ; Règlement du temps de travail 2013 ; pour le Limousin : Protocole d'accord sur la réduction du temps de travail décembre 2000 ; Règlement d'application relatif à la mise en place d'horaires variables juin 2002 ; Contrat de progrès social avril 2007 ; Règlement applicable aux agents affectés aux services du siège, non daté ; « Notes à l'attention des agents de la région Limousin » annuelles portant sur les congés exceptionnels ; pour Poitou-Charentes : Protocole d'accord sur l'ARTT et règlement général d'application 2001 ; Informations sur le temps de travail mentionnées sur l'intranet de la collectivité.

Personnels des établissements scolaires :

La durée annuelle du travail des personnels des établissements scolaires des régions Aquitaine et Limousin est identique à celle des agents de leur siège respectif. En revanche, elle est ramenée à 1 536 heures par an en Poitou-Charentes pour les agents TOS⁵¹ affectés en lycées et EREA⁵², soit 43 heures de moins que leurs collègues du siège. Suite à l'intégration des agents TOS dans les collectivités locales le 1^{er} janvier 2007, un protocole d'accord précisant un ensemble d'engagements réciproques a été adopté par la délibération du 22 octobre 2007. L'article 16 précise que la détermination de la durée annuelle du temps de travail a pris en compte les différents accords relatifs à l'ARTT propres à chacun des ministères d'origine des personnels transférés, les échanges avec les représentants des personnels et la pénibilité de certains postes.

3.1.2.2 L'évaluation des surcoûts induits par un temps de travail inférieur à la durée légale

Un dispositif de temps de travail inférieur au plafond réglementaire peut se traduire par un sureffectif théorique, correspondant à l'effectif nécessaire pour compenser le déficit de temps travaillé. Par rapport à la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par an, le sureffectif théorique de la région Aquitaine est évalué à 106 ETPT, celui de la région Limousin à 45 ETPT et celui de la région Poitou-Charentes à 90 ETPT, soit 241 ETPT pour les trois régions. Comparativement à une durée annuelle de travail restreinte à 1 593 heures (en tenant compte des deux jours de fractionnement), le différentiel se chiffre à 77 ETPT en Aquitaine, 32 en Limousin et 67 en Poitou-Charentes, soit 176 ETPT pour l'ensemble des trois régions.

⁵¹ Personnels techniciens, ouvriers et de services, appartenant désormais au corps des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement

⁵² Etablissements régionaux d'enseignement adapté.

Tableau 86 - Sureffectif théorique en ETP en 2015 induit par la durée annuelle du temps de travail inférieure à la durée légale

	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes			Total 3 régions en 2015
			Siège	EPLÉ et EREA	Total	
ETPT comptes administratifs BP	3 485,44	1 478,00	1 044,90	1 630,60	2 675,50	
Temps de travail annuel en heures	1 558	1 558	1 579	1 536		
Vol. théoriques d'heures de travail perdues / régime à 1607 h. ⁵³	170 787	72 422	29 257	115 773	145 030	
Sureffectif théorique en ETPT (régime à 1607 h.) ⁵⁴	106	45	18	72	90	241
Vol. théoriques d'heures de travail perdues / régime à 1593 h. ⁵⁵	121 990	51 730	14 629	92 944	107 573	
Sureffectif théorique en ETPT (régime à 1593 h.) ⁵⁶	77	32	9	58	67	176

Source : Tableau CRC. ETPT : annexes D1.1 des comptes administratifs et réponse de la collectivité pour la répartition entre les agents du siège et des EPLÉ-EREA de la région Poitou-Charentes. Temps de travail : pour l'Aquitaine : arrêté du 11 décembre 2007 portant modification du règlement d'application de la gestion du temps de travail ; Règlement du temps de travail 2012 ; Règlement du temps de travail 2013 ; pour le Limousin : Protocole d'accord sur la réduction du temps de travail décembre 2000 ; Règlement d'application relatif à la mise en place d'horaires variables juin 2002 ; Contrat de progrès social avril 2007 ; Règlement applicable aux agents affectés aux services du siège, non daté ; « Notes à l'attention des agents de la région Limousin » annuelles portant sur les congés exceptionnels ; pour Poitou-Charentes : Protocole d'accord sur l'ARTT et règlement général d'application 2001 ; Informations sur le temps de travail mentionnées sur l'intranet de la collectivité.

Surcoût théorique annuel induit par le régime du temps de travail inférieur à la durée légale

Le sureffectif théorique lié aux régimes régionaux de temps de travail inférieurs au plafond réglementaire génère un surcoût théorique pour les régions, calculé à partir du « coût moyen d'un agent ». Même si la détermination de celui-ci est relativement grossière (charges de personnel rapportées au nombre d'ETPT), ce surcoût peut être évalué en 2015 à environ 4,5 M€ en Aquitaine, 1,8 M€ en Limousin et 3,8 M€ pour Poitou-Charentes, par rapport à une durée annuelle du travail fixée à 1 607 heures, soit plus de 10 M€ pour les trois régions. Par rapport à un dispositif de temps de travail de 1 593 heures par an, il peut être estimé approximativement à 3,3 M€ en Aquitaine, 1,3 M€ en Limousin et 2,8 M€ en Poitou-Charentes, soit près de 7,4 M€ pour les trois régions.

⁵³ = (ETPT x 1607) – (ETPT x temps de travail de la collectivité).

⁵⁴ = Volume théorique d'heures de travail perdues / 1607.

⁵⁵ = (ETPT X 1593) – (ETPT x temps de travail de la collectivité).

⁵⁶ = Volume théorique d'heures de travail perdues / 1593.

Tableau 87 - Surcoût théorique induit par un temps de travail inférieur à la durée légale (2015)

	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Total 3 régions en 2015
ETPT comptes administratifs BP	3 485,44	1 478,00	2 675,50	
Charges de personnel internes chargées en €	148 043 139	59 196 841	112 861 991	
Coût moyen annuel d'un agent en €	42 474,73	40 051,99	42 183,51	
Sureffectif théorique en ETP (régime à 1607 h.)	106	45	90	
Surcoût théorique en € / régime à 1607 h.	4 502 321,85	1 802 339,54	3 796 516,22	10 101 177,61
Sureffectif théorique en ETP (régime à 1593 h.)	77	32	67	
Surcoût théorique en € / régime à 1593 h.	3 270 554,55	1 281 663,67	2 826 295,41	7 378 513,63

Source : Tableau CRC. ETPT : annexes D1.1 des comptes administratifs. Charges de personnel issues de ANAFI, déduction faite des atténuations de charges et hors personnel externe à la collectivité.

3.1.3 Les heures supplémentaires écrêtées

Le constat concernant le temps de travail est, toutefois, à nuancer dans la mesure où les agents réalisent de nombreuses heures supplémentaires qui sont écrêtées lorsqu'elles dépassent le régime horaire choisi ou les plages mobiles définies. La collectivité a établi une évaluation de ces heures écrêtées à partir des compteurs d'heures des agents affectés au siège. Les données des sites de Bordeaux et Limoges sont issues des logiciels de gestion du temps mais celles de Poitiers ont été estimées. En 2016, 173 334 heures ont été écrêtées, ce qui représente le temps de travail de 108 personnes à temps plein (calcul effectué sur une base annuelle de 1 607 heures).

Tableau 88 - Nombre d'heures écrêtées des compteurs d'heures des agents des sièges de la région Nouvelle-Aquitaine en 2016

Site de Bordeaux		Site de Limoges		Site de Poitiers		Total en heures
Nombre d'agents concernés	Nombre d'heures écrêtées	Nombre d'agents concernés	Nombre d'heures écrêtées	Nombre d'agents concernés	Nombre d'heures écrêtées	
1 017	92 858	503	20 215	660	60 261	173 334

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la région Nouvelle-Aquitaine

A ces 173 334 heures s'ajoutent également les heures non comptabilisées au-delà de 10 heures en cas de déplacements professionnels, entre les trois sites par exemple.

Cela ne signifie pas pour autant que toutes ces heures ne sont pas indemnisées. En 2016, 1 118 agents (574 à Bordeaux, 250 à Limoges et 294 à Poitiers) ont bénéficié d'une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) pour des montants mensuels compris entre 216 € et 1 124 €. Un rapprochement des données entre les agents concernés par les écrêtements d'heures et ceux ayant bénéficié d'IFTS permettrait probablement d'avoir une vision plus précise de cette situation. Cette dernière peut paraître assez paradoxale dans la mesure où le volume d'heures écrêtées est important alors que la durée du temps de travail est, quant à elle, inférieure à la durée légale. Compte tenu du volume des heures écrêtées, se pose nécessairement la question de l'organisation du travail et des services.

3.1.4 L'organisation du temps de travail et les droits à journées de RTT

En application de l'article 4 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié, le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur de ces cycles (hebdomadaires, mensuels, annuels ou autres) de manière à ce que la durée du travail reste conforme aux 1 607 heures maximales. Le nombre de jours supplémentaires de repos (RTT) est calculé en proportion du travail effectif accompli dans le cycle.

Les cycles de travail :

En Aquitaine, le temps de travail des agents du siège est lissé sur le mois, dans le respect des plages fixes journalières. Les agents ont le choix entre deux régimes : un temps de service de 35 heures 10 minutes par semaine qui ne génère pas de jour RTT ou de 38 heures 10 minutes qui leur permet d'accumuler 18 jours de RTT sur une année. 98,4 % du personnel a opté pour ce régime. La majoration de 10 minutes hebdomadaires correspond à l'instauration de la journée de solidarité.

Le temps de travail des personnels affectés dans les établissements d'enseignement est annualisé sur l'année scolaire, qui est la période de référence. Le calcul des droits à jours de RTT se fait en fonction des heures réellement effectuées dans une plage comprise entre 35 heures de travail hebdomadaires, n'ouvrant droit à aucun jour de RTT, et 43 heures hebdomadaires en générant 43.

En région Limousin, la notion de cycle de travail n'apparaît pas explicitement dans les règlements relatifs au temps de travail. Toutefois, pour les agents affectés au siège, la période de référence est bimestrielle⁵⁷. En vertu du « protocole d'accord sur la réduction du temps de travail » applicable à compter de janvier 2001, les personnels de l'hôtel de région travaillent 39 heures par semaine et bénéficient ainsi de 21 jours de RTT par an. Ce nombre est ramené à 20 dans le « règlement relatif aux temps de travail applicable aux agents affectés aux services du siège » au cours de la période contrôlée (document non daté).

L'article 2.2 du « contrat de progrès social », en application à compter d'avril 2007, précise que la durée annuelle du travail des agents affectés en établissement s'articule sur 36 semaines, qui correspondent à l'année scolaire, auxquelles s'ajoutent d'autres activités hors temps scolaires et les permanences.

Comme en Limousin, le cycle de travail n'est pas clairement défini dans les documents de la région Poitou-Charentes. La présentation des droits à jours de RTT montre que la période retenue est le trimestre pour les personnels de la maison de la région. Ceux-ci peuvent choisir de travailler 35 heures par semaine, cette durée n'engendre pas de jour de RTT (option retenue par 15 % des agents), ou 37 heures 45 minutes qui génèrent 14,5 jours de RTT par an (85 % des agents). La période de référence du cycle de travail des personnels des établissements d'enseignement est l'année scolaire. Leur service s'exerce prioritairement en présence des élèves et s'étend de 35 à 40 heures hebdomadaires.

Tableau 89 - Organisation hebdomadaire des personnels affectés aux hôtels de région

	Durée hebdomadaire	Nombre de jours de RTT générés par an	Proportion d'agents concernés
Aquitaine	35 h 10	0	1,63%
	38 h 10	18	98,37%
Limousin	39 h	20 ou 21	100%
Poitou-Charentes	35 h	0	14,96%
	37 h 45	14,5	85,04%

Source : Tableau CRC d'après : Aquitaine : arrêté du 11 décembre 2007 portant modification du règlement d'application de la gestion du temps de travail ; Règlement du temps de travail 2012 ; Règlement du temps de travail 2013 ; Limousin : Protocole d'accord sur la réduction du temps de travail décembre 2000 ; Règlement d'application relatif à la mise en place d'horaires variables juin 2002 ; Contrat de progrès social avril 2007 ; Règlement applicable aux agents affectés aux services du siège, non daté ; Poitou-Charentes : Protocole d'accord sur l'ARTT et règlement général d'application 2001 ; Informations sur le temps de travail mentionnées sur l'intranet de la collectivité. Réponse de la collectivité.

⁵⁷ Article 3.1 du « règlement relatif aux temps de travail applicable aux agents de la région Limousin affectés aux services du siège ».

En Aquitaine la journée de solidarité est « lissée » sur l'année à raison de dix minutes de travail supplémentaire hebdomadaire. Si une telle organisation n'est pas irrégulière, elle s'écarte néanmoins de la lettre du texte et de la volonté du législateur. En effet, en 2008, à l'occasion de la modification de la loi ayant créé la journée de solidarité, le rapporteur du texte soulignait *« que la souplesse permise par les circulaires interprétatives, confirmée par les décisions de justice (fractionnement en deux demi-journées ou fractionnement horaire, octroi d'un jour de congé supplémentaire, etc.), ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de la journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif »*.

3.1.5 La prise en compte des absences pour le calcul des droits aux jours de RTT

L'acquisition de jours RTT est liée à la réalisation de durées de travail hebdomadaires supérieures à 35 heures, hors heures supplémentaires, et est destinée à éviter l'accomplissement d'une durée annuelle du travail excédant 1 607 heures. Les absences au titre des congés pour raisons de santé réduisent le nombre de jours de RTT que l'agent peut acquérir. L'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 établit en effet que *« la période pendant laquelle le fonctionnaire relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou l'agent non titulaire bénéficie d'un congé pour raison de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail »*.

La mise en œuvre de la diminution des droits à RTT en raison des absences pour raisons de santé au sein des trois anciennes régions est variée. Chaque collectivité a prévu des modalités différentes, toutes dérogoires à la circulaire du 18 janvier 2012,⁵⁸ dont les principes ont été rappelés dans une circulaire du 31 mars 2017.

Les trois collectivités (Aquitaine jusqu'en 2012 uniquement) décomptent des demi-périodes afin de déduire une demi-journée de RTT tandis que la circulaire ne le prévoit pas. La région Poitou-Charentes a, quant à elle, choisi d'enregistrer les jours d'absence pour raisons de santé consécutifs quand le texte précise que ces jours peuvent être atteints en une seule fois ou cumulativement sur une année.

⁵⁸ La circulaire n° NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 précise la règle de calcul à appliquer : *« En régime hebdomadaire, le décompte du temps de travail annuel s'exprime en nombre de jours ouvrables, au nombre de 228, après exclusion de 104 jours de repos hebdomadaires, de 25 jours de congés annuels et de 8 jours fériés. Soit N1 le nombre de jours ouvrables en régime hebdomadaire (N1 = 228). Soit N2 le nombre maximum de journées ARTT générées annuellement en régime hebdomadaire. Le quotient de réduction Q résultant de l'opération arithmétique N1/N2 correspond au nombre de jours ouvrés à partir duquel une journée ARTT est acquise. En conséquence, dès lors qu'un agent, en cours d'année, atteint en une seule fois ou cumulativement, un nombre de jours d'absence pour raisons de santé égal à Q, il convient d'amputer son crédit annuel de jours ARTT d'une journée. »*

Tableau 90 - Application de la réduction des droits à des jours de RTT en cas d'absence

		Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Calcul préconisé par la circulaire du 18 janvier 2012	Nombre de jours ouvrables (N1)	228	228	228
	Nombre de jours ARTT générés / an (N2)	18	20	14,5
	Q = N1 / N2	13	11	16
	Réduction de RTT	1 jour pour 13 jours d'absence consécutifs ou non	1 jour pour 11 jours d'absence consécutifs ou non	1 jour pour 16 jours d'absence consécutifs ou non
Calcul appliqué dans la région	Règle	2012 : 1/2 journée de RTT pour 6,5 jours d'absence pour raisons de santé et autorisations d'abs. exceptionnelles. A c/ de 2013 : 1 jour pour 13 jours d'absence pour raison de santé et autorisations d'abs. exceptionnelles	1/2 journée de RTT est supprimée pour 5 jours d'absence (enfants malades, maladie, congés exceptionnels)	0,5 jours de RTT sont déduits pour chaque période de 8 jours consécutifs d'absence pour raison de santé
	Conclusion	Réduction supérieure à celle prévue par la circulaire, car comptabilise les demi-périodes (6,5 j) jusqu'en 2012	Réduction supérieure à celle prévue par la circulaire car comptabilise les demi-périodes (5 j)	Réduction en théorie supérieure à celle prévue par la circulaire car comptabilise les demi-périodes (8 j). toutefois, la règle est favorable aux agents car ne tient compte que des jours consécutifs

Source : Tableau CRC d'après : Aquitaine : Règlement du temps de travail 2012, Règlement du temps de travail 2013 ; Limousin : « Règlement relatif au temps de travail applicable aux agents de la région Limousin affectés aux services du siège », non daté ; Poitou-Charentes : document sur le temps de travail issu de l'intranet.

Selon le décompte communiqué par la collectivité, les droits à jours de RTT de 169 agents d'Aquitaine et 168 agents du Limousin ont été allégés respectivement de 565 et 482 jours, en 2015, soit 3,3 et 2,9 jours en moyenne par personne concernée.

Tableau 91 - Retrait des jours de RTT pour cause d'absentéisme en 2015

	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Nombre de jours de RTT retirés	565	482	Absence d'historique centralisé
Nombre d'agents concernés	169	168	
Nombre moyen par agent concerné	3,3	2,9	

Source : Tableau CRC d'après réponse de la région Nouvelle-Aquitaine

3.2 LES AUTORISATIONS SPECIALES D'ABSENCES

3.2.1 Les autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux

En application du 4° de l'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas dans le calcul des congés annuels peuvent être accordés aux fonctionnaires à l'occasion de

certaines événements familiaux. Le décret d'application prévu par la loi n'ayant jamais été pris, l'exécutif est fondé à les accorder, même sans texte. Toutefois, il est souhaitable que l'assemblée délibérante dresse la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et définisse les conditions d'attribution et de durée⁵⁹. Ces autorisations restent facultatives et ne constituent pas un droit pour les agents.

En Aquitaine, la notion d'événements familiaux est entendue largement. En plus de l'agent, des conjoints, enfants, parents, frère et sœurs, le règlement tient compte des autres ascendants et descendants, des beaux-parents, collatéraux du 2^{ème} degré (oncle, tante, neveu, nièce) et des beau-frère et belle-sœur. Les événements concernés sont le mariage et le décès, mais également la maladie très grave.

En région Limousin, la notion « d'événements familiaux » est plus étroite. Les situations touchant la famille concernent l'agent, ses enfants et le conjoint. Elles ne sont étendues à d'autres membres de la famille que pour le décès : père et mère (trois jours), frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, beaux-parents, oncles et tantes, grands-parents (un jour).

En région Poitou-Charentes, les personnes de la famille concernées par l'événement ouvrant droit à cinq jours d'autorisation d'absence pour mariage, décès et maladie très grave, sont les proches : enfant, conjoint, père, mère, beau-père et belle-mère. Trois jours sont accordés lorsque les autres ascendants, descendants ou collatéraux du 1^{er} degré sont touchés, un jour s'il s'agit des collatéraux du 2nd degré, la famille étant appréciée de façon élargie.

Par ailleurs, les régions Limousin et Poitou-Charentes font figurer dans la partie consacrée aux autorisations d'absence de leur règlement respectif, des congés de droit tels que le congé de paternité de 11 jours calendaires consécutifs ou le congé naissance ou adoption de trois jours⁶⁰.

⁵⁹ Réponse du Ministère de la fonction publique du 5 mai 2016 à la question écrite n°20151 de M. Jean-Louis MASSON.

⁶⁰ Prévu par l'article L.215-2 du code de l'action sociale et des familles.

Tableau 92 - Autorisations spéciales d'absence accordées pour événements familiaux

Evénements familiaux	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Mariage agent	8 j ouvrés	5 j	8 j ouvrables
Mariage enfant	5 j ouvrés	1 j	5 j ouvrables
Mariage père ou mère	5 j ouvrés	0	5 j ouvrables
Mariage frère ou sœur	3 j ouvrés	0	3 j ouvrables
Mariage autres ascendants ou descendants	3 j ouvrés	0	3 j ouvrables
Mariage beau-père ou belle-mère	3 j ouvrés	0	5 j ouvrables
Mariage oncle tante neveu nièce	1 j ouvré	0	1 j ouvrable
Mariage beau-frère, belle-sœur	1 j ouvré	0	3 j ouvrables
Maladie très grave enfant	5 j ouvrés	0	5 j ouvrables
Maladie très grave conjoint	5 j ouvrés	0	5 j ouvrables
Maladie très grave parents	5 j ouvrés	0	5 j ouvrables
Maladie très grave beaux-parents	0	0	5 j ouvrables
Maladie très grave autres ascendants ou descendants	3 j ouvrés	0	3 j ouvrables
Hospitalisation enfant + de 16 ans	0	3 j	0
Hospitalisation conjoint	0	3 j	0
Décès conjoint	5 j ouvrés	3 j	5 j ouvrables
Décès enfant	5 j ouvrés	3 j	5 j ouvrables
Décès père ou mère	5 j ouvrés	3 j	5 j ouvrables
Décès frère ou sœur	3 j ouvrés	1 j	3 j ouvrables
Décès autres ascendants	3 j ouvrés	1 j	3 j ouvrables
Décès autres descendants	3 j ouvrés	0	3 j ouvrables
Décès beaux-parents	3 j ouvrés	1 j	5 j ouvrables
Décès oncle, tante, neveu, nièce	1 j ouvré	1 j	1 j ouvrable
Décès beau-frère, belle-sœur	1 j ouvré	1 j	3 j ouvrables
Total potentiel	76 jours ouvrés	26 jours	89 jours ouvrables

Source : Tableau CRC d'après : Aquitaine : Règlement du temps de travail pour 2012 ; Limousin : Règlement relatif aux temps de travail applicables aux agents de la région Limousin affectés aux services du siège, non daté, (annexe) ; Poitou-Charentes : document non daté portant sur le temps de travail, à disposition du personnel sur l'intranet.

Le régime des autorisations d'absence pour événements familiaux est plus restrictif au sein de la fonction publique d'Etat dans la mesure où les cas se limitent à l'entourage proche de l'agent : cinq jours ouvrables sont accordés pour le mariage du fonctionnaire et trois en cas de maladie très grave ou décès du conjoint, père, mère ou enfant.

3.2.2 Les autres autorisations spéciales d'absence accordées

Certaines autorisations spéciales d'absence sont prévues par une disposition législative ou réglementaire ou par une circulaire. Elles peuvent être de droit, c'est-à-dire attachées à des situations administratives protégées (mandat électif, droits syndicaux par exemple) ou susceptibles d'être accordées par la collectivité territoriale

(don du sang, fêtes religieuses, réunion pour un agent représentant des parents d'élèves, par exemple). Par ailleurs, l'absence de l'agent peut être comptabilisée comme du temps de travail, tout comme un congé supplémentaire, ou il peut s'agir simplement d'un aménagement exceptionnel d'horaires de travail avec permission de déroger aux plages fixes de présence obligatoire.

Les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes accordent chacune des autorisations spéciales d'absence qui diffèrent selon les collectivités. Celles communes aux trois régions sont attribuées à l'occasion d'un déménagement (une journée d'absence en Aquitaine et Limousin et deux journées en Poitou-Charentes) et pour soigner un enfant malade de moins de 16 ans (6 à 12 jours, portés à 15 jours s'ils sont consécutifs en Aquitaine).

Les régions Aquitaine et Limousin attribuent des jours de repos aux agents qui passent des concours et des examens professionnels pour les révisions et la durée des épreuves. Ces absences exceptionnelles ne sont pas prévues en Poitou-Charentes.

L'heure quotidienne d'allègement du temps de travail au bénéfice des agents enceintes est donnée en Limousin et Poitou-Charentes mais n'est pas prévue dans les règlements sur le temps de travail en Aquitaine.

La région Aquitaine octroie, de plus, des autorisations spéciales d'absence pour une convocation au tribunal (une demi-journée) ou le don du sang (durée du don et du déplacement). Les autorisations spéciales d'absence au titre des fêtes religieuses propres à certaines confessions sont prévues et renvoient à la circulaire MFPP1202144C du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions. Son règlement du temps de travail prévoit aussi des autorisations d'absence pour les activités liées à des organisations de jeunesse (six jours ouvrables) et le fait de siéger dans une association (neuf jours ouvrables).

A compter de la mise en application du règlement du temps de travail de 2012, quatre situations d'absence exceptionnelle ne sont plus comptabilisées comme du temps de travail. Il s'agit du temps accordé :

- à l'occasion de la rentrée scolaire jusqu'à la classe de 6^{ème} à l'agent parent d'un enfant scolarisé ;
- pour permettre à l'agent délégué des parents d'élèves d'assister aux réunions ;
- en raison d'une situation exceptionnelle où une demi-journée d'absence est autorisée ;
- pour les examens médicaux obligatoires liés à la naissance.

La région Limousin octroie du temps pour le don du sang (temps nécessaire) et de plaquette (une journée). En revanche, les autres situations donnent lieu à des facilités horaires non comptabilisées comme du temps de travail.

En plus des événements cités ci-dessus (déménagement, allègement horaire pour les femmes enceintes et absence enfant malade), la région Poitou-Charentes attribue du temps, sans en préciser la durée maximale, à l'agent qui siège au conseil d'administration des organismes de mutuelle ou d'habitation à loyer modéré.

Dans la partie de leur règlement sur le temps de travail relative aux autorisations spéciales d'absence, les trois régions mentionnent des congés de droit. Il en est ainsi des jours accordés aux sapeurs-pompiers volontaires (Aquitaine), aux réservistes (Limousin) et au titre des visites médicales obligatoires chez le médecin de prévention (Poitou-Charentes). En toute rigueur, la présentation de ces autorisations devrait être distinctes de celles des autorisations accordées par la collectivité.

Tableau 93 - Autres autorisations spéciales d'absence accordées

Autres événements	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Déménagement	1 j	1 j	2 j
Révision examen professionnel ou concours	1 autorisation égale à la durée de l'épreuve	De 2 j à 6 j selon les situations	0
Epreuves examen professionnel ou concours	Durée des épreuves	Durée des épreuves	0
Allègement femme enceinte	0	1 heure par jour dès le début du 3ème mois	1 heure par jour
Enfant malade de - de 16 ans	6 à 12 j ou 15 j consécutifs	6 à 12 j	6 à 12 j
Examens médicaux obligatoires liés à la naissance	Durée nécessaire mais plus sur temps de travail à c/ de 2012	0	0
Rendez-vous médicaux ou urgence	1/2 j mais plus sur temps de travail à c/ de 2012	Facilité horaire mais pas sur temps de travail	0
Rentrée scolaire	Facilité horaire jusqu'à l'entrée en 6ème mais plus sur temps de travail à c/ de 2012	Facilité horaire mais pas sur temps de travail	0
Parents d'élèves	Durée nécessaire mais plus sur temps de travail à c/ de 2012	0	0
Don du sang	Durée du don et déplacement	Temps nécessaire	0
Don de plaquette	0	1 j	0
Convocation au tribunal	1/2 j	0	0
Fêtes religieuses propres à certaines confessions	Renvoie à la circulaire en application	0	0
Activité des organisations de jeunesse	6 j ouvrables, congés non rémunérés à c/ de 2012	0	0
Siéger dans une association	9 j ouvrables	0	0
Conseil d'administration des organismes de mutuelle	0	0	Durée non précisée
Conseil d'administration des organismes d'habitation à loyer modéré	0	0	Durée non précisée

Source : Tableau CRC d'après : Aquitaine : Règlement du temps de travail pour 2012 ; Limousin : Règlement relatif aux temps de travail applicables aux agents de la région Limousin affectés aux services du siège, non daté, (annexe) ; Poitou-Charentes : document non daté portant sur le temps de travail, à disposition du personnel sur l'intranet.

3.2.3 Nombre de jours accordés au titre des autorisations spéciales d'absence

Le nombre de jours accordés annuellement de 2011 à 2016 au titre des autorisations spéciales d'absence (ASA) n'a pas été présenté dans les rapports sur l'état de la collectivité (REC) des trois anciennes régions : les rubriques prévues à cet effet dans les REC 2011, 2013 et 2015 ne sont pas renseignées. Interrogée à ce sujet, la nouvelle région a produit le nombre de jours d'ASA accordés par les anciennes régions en 2015 : 1 400 en Aquitaine, 819 en Limousin et 1 402 en Poitou-Charentes.

Tableau 94 - Nombre de jours d'autorisations spéciales d'absence accordés en 2015

	<i>En jours</i>
Aquitaine	1 400
Concours	190
Congé Représentant Association	5
Congés Décès	164
Congés Mariage	47
Déménagement	94
Engagement réserve militaire	21
Garde d'Enfant	730
Maladie très grave famille	48
Révision concours	101
Limousin	819
Concours	87,5
Déménagement	25,5
Décès Ascendants / Descendants	47
Décès collatéraux	23
Enfants malades	340
Mariage	43,5
Maladie conjoint	31
Maladie parent	24
Jury	2
Révision Concours	194
Don du sang	2,5
Poitou-Charentes	1 402
Déménagement	99
Garde enfant malade	527
Maladie très grave, décès conjoint	67
Mariage ou Pacs de l'agent	116
Mariage, décès oncle, tante, neveu, nièce	25
Mariage, maladie, décès, frères, sœurs, grands-parents	99
Mariage, maladie, décès père, mère, enfant	208
Révisions et concours	261

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité. Concernant l'ex-région Poitou-Charentes, les jours accordés pour formation ont été retirés du tableau.

Le recensement du nombre annuel de jours accordés au titre des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux ou d'autres motifs n'est établi que pour les agents des sièges administratifs. Ces données ne sont ainsi pas exhaustives car elles ne concernent pas le personnel affecté dans les lycées. Chaque équipe de direction d'établissement d'enseignement gérant les autorisations spéciales d'absence, aucun récapitulatif ne « remonte » au siège. Par conséquent, la collectivité n'est pas en mesure de fournir cette information.

De plus, un sérieux doute existe sur la fiabilité des données de l'ancienne région Poitou-Charentes, la collectivité ayant précisé que certains agents du siège administratif n'étaient pas gérés par l'application de gestion du temps.

A l'avenir, il serait nécessaire que la région Nouvelle-Aquitaine dispose de données fiables et exhaustives, y compris pour le personnel en poste dans les établissements d'enseignement.

En réponse à cette observation, le président du conseil régional indique que la collectivité s'appuie sur les équipes de direction des établissements, qui ont l'autorité fonctionnelle sur les agents, pour suivre les autorisations d'absence. Il indique que lorsque le déploiement d'un nouveau logiciel de suivi du temps de travail sera réalisé, la région disposera alors des données sur les congés et les autorisations d'absence.

3.3 LES COMPTES EPARGNE-TEMPS (CET)

3.3.1 *Le fonctionnement des CET*

Les comptes épargne-temps (CET), qui ont été instaurés dans la fonction publique territoriale par le décret n°2004-878 du 26 août 2004, permettent de stocker des jours de congés et de RTT (réduction du temps de travail) et, si la collectivité le permet, des jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières. Le décret n°2010-531 du 20 mai 2010 a introduit des mesures d'assouplissement de la gestion des CET et des modalités de consommation des jours épargnés.

L'alimentation du CET ne peut être réalisée que si l'agent a pris au moins 20 jours de congés dans l'année. Le CET est plafonné à 60 jours. Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte, ainsi que les formalités d'organisation sont fixées par délibération.

En Aquitaine et en Poitou-Charentes, les règles de fonctionnement initiales des CET sont prévues par une délibération du conseil régional ou par une décision de la commission permanente alors qu'en Limousin, il s'agit d'une simple note du directeur général des services, contrairement à ce que prévoit le décret n°2004-878.

Les bénéficiaires, l'alimentation du CET (22 jours par an en Aquitaine et Limousin, 20 en Poitou-Charentes) et la consommation des jours épargnés sous forme de congés répondent à des règles similaires dans les trois régions. Cependant, en Poitou-Charentes, les agents âgés de 50 et plus avaient la possibilité de dépasser les plafonds annuel et cumulé de jours stockés (respectivement 20 et 60 jours), ce qui déroge au décret n°2004-878.

Suite au décret n°2010-531, la région Aquitaine a prévu, à compter de l'exercice 2015, par délibération de la commission permanente du 6 juillet 2015, une utilisation des jours épargnés au-delà du 20^{ème} jour, sous la forme d'un paiement forfaitaire limité à 20 jours par an ou d'une conversion en points de retraite RAFP⁶¹. A l'occasion de leur départ définitif, les agents ont également la possibilité de demander la monétisation de l'intégralité de leur CET. Cette dernière disposition a été introduite en Poitou-Charentes par délibération du 12 décembre 2014. La région autorise l'indemnisation forfaitaire des jours stockés uniquement pour les agents qui quittent la collectivité.

⁶¹ Retraite additionnelle de la fonction publique.

Tableau 95 - Règles de fonctionnement des CET dans les trois régions

	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Délibération	Additif au protocole de la mise en œuvre de l'ARTT dans les services du conseil régional d'Aquitaine, adopté par la délibération de la commission permanente n°2004-2709 du 20 décembre 2004 - Annexe 1 à la délibération de la commission permanente n°2015.1235 du 6 juillet 2015	Note à l'attention des agents signée par le DGS le 15 février 2007	Protocole d'accord sur l'ARTT et règlement général d'application adopté par une décision de la commission permanente réunie le 24 septembre 2001 - document sur le temps de travail non daté issu de l'intranet - Délibération du 12 décembre 2014
Bénéficiaires	Titulaires, non titulaires sur emploi permanent ayant au moins 1 an de service, stagiaires exclus	Titulaires, non titulaires sur emploi permanent ayant au moins 1 an de service, stagiaires exclus	-A partir du 1er janvier 2002 : ensemble des collaborateurs -Intranet : agents ayant au moins 1 an d'ancienneté sauf stagiaires et personnels des lycées
Alimentation	22 jours maximum de congés annuels ou de RTT	22 jours maximum dont 9 congés annuels et 13 RTT	20 jours maximum dont 15 congés annuels et 5 RTT. Ce plafond de 20 jours et celui de 60 jours sur le CET n'ont pas à être respectés par les agents de 50 ans et +
Consommation des jours	-Jusqu'en 2014 : Si le CET contient 20 jours, possibilité de prendre des congés par 5 -A partir de 2015 : →congés ou au-delà des 20 premiers jours : →paiement forfaitaire des jours limité à 20 / an →RAFP (titulaires uniquement) →monétisation possible de l'intégralité du CET en cas de retraite ou de fin de fonction	Non précisée	-Sous forme de congés -A partir de la délibération du 12 décembre 2014 : indemnisation forfaitaire possible en cas de départ de la collectivité

Source : Tableau CRC d'après : Cf. 1^{ère} ligne du tableau

3.3.2 L'évolution du nombre de CET et de jours épargnés

Dans un contexte où la durée du temps de travail est inférieure à la durée réglementaire, le nombre de jours épargnés par les agents en Aquitaine et en Limousin a fortement augmenté entre 2011 et 2015 : respectivement de 183 % (+ 5 753 jours) et de 168 % (+2 271 jours), alors qu'en région Poitou-Charentes, la progression est plus limitée : 17 % (+ 1 223 jours) car le stock de jours était déjà élevé en 2011.

Tableau 96 - Evolution du nombre de CET et de jours épargnés dans les trois régions

		2011	2013	2015	Evolution 2011-2015	Evolution 2011-2015
Aquitaine	Nombre de jours	3 141	4 806	8 894	5 753	183%
	Nombre de CET	167	350	547	380	228%
	Nombre moyen de jours par CET	18,8	13,7	16,3	-3	-14%
Limousin	Nombre de jours	1 355	2 603	3 626	2 271	168%
	Nombre de CET	90	218	308	218	242%
	Nombre moyen de jours par CET	15,1	11,9	11,8	-3	-22%
Poitou-Charentes	Nombre de jours	7 399	10 249	8 622	1 223	17%
	Nombre de CET	520	586	532	12	2%
	Nombre moyen de jours par CET	14,2	17,5	16,2	2	14%

Source : Tableau CRC d'après les rapports sur l'état de la collectivité Aquitaine 2011, 2013 et 2015 ; Limousin 2011, 2013 et 2015 ; Poitou-Charentes 2011, 2013 et 2015

Au 31 décembre 2016, 23 709 jours sont stockés sur les CET du personnel de Nouvelle-Aquitaine, ce qui représente le temps de travail de 105 agents à temps plein au cours d'une année⁶². 53,5 % des jours stockés sont le fait des agents de catégorie A.

Tableau 97 - Jours stockés sur les CET de la Nouvelle-Aquitaine et valorisation au 31/12/2016

	Site de Bordeaux		Site de Limoges		Site de Poitiers		Total	
	Nombre de jours	Valorisation en €	Nombre de jours	Valorisation en €	Nombre de jours	Valorisation en €	Nombre de jours	Valorisation en €
Catégorie A	5 478	684 750,0	2 648,5	331 062,5	4 559	569 875,0	12 685,5	1 585 687,5
Catégorie B	1 230	98 400,0	875,5	70 040,0	1 880	150 400,0	3 985,5	318 840,0
Catégorie C	3 489	226 785,0	764	49 660,0	2 785	181 025,0	7 038	457 470,0
Total	10 197	1 009 935,0	4 288	450 762,5	9 224	901 300,0	23 709	2 361 997,5

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la région

L'article D.4321-2 du CGCT précise que la constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire pour les régions, dès lors qu'il y a apparition d'un risque. Toutefois, jusqu'en 2013, le provisionnement des jours de CET n'était pas prévu par l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable aux régions. En 2014, celle-ci mentionne que le compte 158, relatif aux autres provisions pour risques et charges, « *enregistre notamment les provisions pour compte épargne temps* ». A compter de 2015, en revanche, l'obligation de constituer des provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET est clairement exprimée dans l'instruction comptable : « *des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que la collectivité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique)* ».

Les CET ont inévitablement un impact dans les comptes lors d'un départ anticipé à la retraite, d'un décès ou d'une demande d'indemnisation si la collectivité l'a prévu par délibération. La valorisation de la totalité des jours

⁶² La durée annuelle du temps de travail est de 228 jours ou 226 jours si l'on tient compte des jours de fractionnement : 365 jours – 104 samedis et dimanches – 25 congés annuels – 2 jours de fractionnement – 8 jours fériés ne tombant ni un samedi ni un dimanche (nombre moyen communément admis).

épargnés au coût de leur indemnisation forfaitaire⁶³ s'élève à 2,36 M€ pour la nouvelle région, dont 1 M€ pour l'Aquitaine, 451 k€ pour le Limousin et 901 k€ pour Poitou-Charentes. Or, aucune écriture ne figure au compte 158 du compte de gestion de l'exercice 2016 de la région Nouvelle-Aquitaine. Le principe comptable de prudence impose pourtant que la collectivité procède à l'inscription de provisions pour risques et charges liés à la mise en œuvre du CET même si les possibilités de monétisations demeurent assez limitées. En effet, le nouveau règlement du temps de travail (applicable à compter de septembre 2018) ne prévoit une possibilité de monétisation qu'au-delà des vingt premiers jours épargnés et dans la limite de 60 jours. La région Nouvelle-Aquitaine devra, toutefois, procéder à l'évaluation du montant à provisionner en fonction des risques encourus, conformément à ce que prévoit l'instruction comptable M71 (compte 158).

En réponse, la collectivité indique que « l'évaluation du montant à provisionner sera faite et intégrée au budget primitif 2019 ».

3.4 LES HEURES SUPPLEMENTAIRES REMUNEREES

3.4.1 Le cadre légal

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2002 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, les horaires de travail des agents sont définis à l'intérieur de périodes de référence dénommées cycles de travail. Les heures supplémentaires sont donc celles qui interviennent, à la demande du chef de service, en dépassement des bornes horaires du cycle.

La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur. A défaut d'une compensation sous forme d'un repos compensateur, l'heure supplémentaire est indemnisée.

Il appartient à l'assemblée délibérante de fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS.) sachant que celles-ci peuvent être versées à tous les fonctionnaires de catégorie B et C, ainsi qu'aux agents non titulaires de droit public de grade équivalent. Dans ce cas, la délibération devra mentionner cette possibilité. Le montant de l'indemnité horaire est calculé en fonction de l'indice détenu par l'agent.

Le versement des IHTS est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires. Par exception, un dispositif déclaratif contrôlable peut être mis en place pour les personnels qui exercent leurs activités en dehors de leurs locaux de rattachement ou lorsque les effectifs d'un site sont inférieurs à 10.

Enfin, depuis la parution du décret n°2007-1630 du 19 novembre 2007, les agents peuvent cumuler les indemnités horaires pour travaux supplémentaires avec des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTTS), sous réserve que l'assemblée délibérante de la collectivité prenne une délibération. Il est aussi possible aux agents logés par nécessité absolue de service de percevoir des IHTS.

En vertu des dispositions de l'article 6 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un temps complet y compris les heures accomplies les dimanches et jours fériés ainsi que celles effectuées la nuit. Toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles, il est possible d'y déroger pour une durée limitée. Les membres du comité technique compétent doivent alors en être informés. De même, des dérogations permanentes peuvent être admises après avis du comité technique pour certaines fonctions spécifiques.

⁶³ Agents de catégorie A : 125 €, catégorie B : 80 € et catégorie C : 65 €. Cf. article 7 du décret 2004-878 du 28 août 2004 modifié relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale.

3.4.2 Les règles définies dans les trois anciennes régions

Aquitaine :

En Aquitaine, la délibération n°2009-1477 du 9 juillet 2009 précise que pourront percevoir des IHTS les agents des cadres d'emplois de catégories C et B ainsi que les agents non titulaires de droit public de même niveau et exerçant des fonctions de même nature que ceux-ci, sous réserve qu'ils ne disposent pas d'un contrat prévoyant un régime similaire. Le 28 juin 2010 un additif a été adopté par délibération n°2010.1351 afin de tenir compte de l'évolution introduite par le décret n°2007-1360 du 19 novembre 2007 qui permet désormais aux agents de catégorie B de cumuler les IHTS et les IFTS. Les délibérations votées précisent des catégories d'emploi concernées mais pas une véritable « *liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS* », comme le prévoit le décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

Un second additif a été adopté le 23 juin 2014 (délibération n° 2014-900-SP) pour autoriser le dépassement du contingent des 25 heures mensuelles aux huissiers attachés au cabinet du président et aux chauffeurs dans le cadre de l'activité de représentation du président et des élus du conseil régional. Ce dossier, qui avait préalablement été évoqué devant le comité technique paritaire (CTP) le 5 mai 2014, avait recueilli neuf avis favorables, huit avis défavorables et deux abstentions.

Le directeur ou le représentant de chaque direction ou service communique au service de la paie les états nominatifs des heures supplémentaires à payer réalisées au cours du mois précédent, revêtus de la signature du supérieur hiérarchique, établis à partir des relevés d'heures de travail issus de l'application de gestion du temps.

Limousin :

Les IHTS du personnel de la région Limousin ont été mises en place par la délibération du 23 juin 2003. Elles s'adressent aux agents relevant des filières administrative, culturelle et animation, des catégories C et B jusqu'au 7^{ème} échelon. Le dépassement du contingent de 25 heures mensuelles est prévu en cas de circonstances exceptionnelles et sur décision du président. Le conseil régional n'a pas adopté de délibération pour accorder des IHTS aux agents des autres filières et n'a pas non plus arrêté une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS.

Les règles relatives aux heures supplémentaires sont mentionnées dans le règlement sur le temps de travail, sans distinction des filières. En semaine, les heures supplémentaires sont récupérées ou écartées. Seules celles réalisées le week-end et les jours fériés par les agents de catégories C et B jusqu'au 5^{ème} échelon (et non pas 7^{ème} échelon) sont récupérées ou payées. Toutefois, cette seconde option n'est ouverte qu'à partir de la 7^{ème} heure supplémentaire (les six premières heures devant être récupérées). Par ailleurs, le règlement prévoit que les agents amenés à effectuer des horaires atypiques, tels que les chauffeurs, bénéficient du paiement des heures réalisées dès la première heure.

Les heures supplémentaires étaient retranscrites sur un cahier signé par le supérieur hiérarchique pour validation.

Poitou-Charentes :

En région Poitou-Charentes, la délibération du 20 décembre 2002 relative au régime indemnitaire a prévu l'application des IHTS, définies par le « décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, pour l'ensemble des agents de catégories B et C concernés ». Elle est étendue aux agents de catégorie C des établissements d'enseignement (délibération CP du 29 janvier 2007), aux assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques (délibération CP du 12 mars 2007) et aux agents de catégories B et C de la filière animation (délibération CP du 12 décembre 2014). Le dépassement du seuil des 25 heures mensuelles est autorisé par la délibération de la commission permanente du 12 septembre 2011 lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient pour une période limitée.

Le règlement sur le temps de travail énonce que les heures supplémentaires, validées par le supérieur hiérarchique, sont récupérées ou payées dans la limite de dix heures par mois, à l'exception de certains métiers ayant des contraintes spécifiques (chauffeurs par exemple).

En moyenne, durant la période 2011-2015, 17 829 heures supplémentaires ont été rémunérées chaque année en Aquitaine, 10 137 en Poitou-Charentes et seulement 887 en Limousin.

Tableau 98 - IHTS rémunérées

En €

IHTS	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nbre d'HS	Indemn. €	Nbre d'HS	Indemn.€	Nbre d'HS	Indemn. €						
Aquitaine	16 786	259 156	17 392	260 875	18 189	284 635	17 660	283 253	19 116	311 796	21 613	351 070
Limousin	1 020	15 627	682	10 596	765	12 577	859	12 557	1 109	18 032	646	13 049
Poitou-Ch.	10 254	136 462	10 754	154 855	10 892	141 215	9 376	136 076	9 409	137 695	6 176	92 156

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité.

En 2015, 311,8 k€ ont été versés au titre des IHTS en Aquitaine, 137,7 k€ en Poitou-Charentes et seulement 18 k€ en Limousin. L'Aquitaine représentait 66,7 % de l'ensemble des IHTS versées dans les trois anciennes régions. La part de Poitou-Charentes était de 29,5 % et celle du Limousin de seulement 3,9 %. Les écarts se sont encore accentués en 2016, première année de fonctionnement de la nouvelle région. Alors que les IHTS attribuées aux agents présents sur les sites de Poitiers et Limoges ont diminué de respectivement 33 % et 27,6 %, celles versées au personnel de Bordeaux ont augmenté de 12,6 %.

Au regard des effectifs en activité au 31 décembre 2015 (mesurés en ETPT) le volume des heures supplémentaires rémunérées était nettement plus important en Aquitaine que dans les deux autres régions.

Tableau 99 - Part des IHTS par rapport aux effectifs en activité au 31/12/2015

Année 2015	Nombre d'IHTS rémunérées	%	Montant des IHTS (€)	%	ETPT	%
Aquitaine	19 116	64,5%	311 796	66,7%	3 485	45,6%
Limousin	1 109	3,7%	18 032	3,9%	1 478	19,3%
Poitou-Charentes	9 409	31,8%	137 695	29,5%	2 676	35,0%
Total	29 634	100,0%	467 523	100%	7 639	100,0%

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité et les annexes des comptes administratifs

Une délibération votée le 18 décembre 2017 a harmonisé le dispositif des heures supplémentaires pour l'ensemble des agents de la nouvelle région. Elle définit les bénéficiaires potentiels d'IHTS, les conditions d'octroi et fixe un plafond mensuel de 25 heures, à l'exception de certains agents comme les huissiers attachés au cabinet du président ou les chauffeurs.

3.4.3 Les heures supplémentaires versées aux chauffeurs d'Aquitaine

Au-delà du volume financier global que représentent les IHTS, l'analyse des bulletins de paye 2015 (fichier Xémélios) met en exergue certaines pratiques tendant à concentrer leur versement au profit d'un petit nombre d'agents. C'est plus particulièrement le cas en ce qui concerne les chauffeurs en Aquitaine et Poitou-Charentes.

La situation en Aquitaine :

En application des dispositions de l'article 6 du décret 2002-60 du 14 janvier 2002, le conseil régional d'Aquitaine a adopté un régime dérogatoire (délibération du 23 juin 2014) permettant aux agents exerçant certaines fonctions de dépasser de façon permanente le plafond réglementaire des 25 heures supplémentaires. Sont concernés par ces dispositions les chauffeurs ainsi que les huissiers attachés au cabinet du président.

Tableau 100 - IHTS versées en 2015 aux chauffeurs de la région Aquitaine

Fonctions	IHTS (nombre d'heures rémunérées)			Montants versés (€)	% du salaire brut
	Total	Dont Dimanches et jours fériés	Dont nuits		
Chauffeur	926	274	352	19 727 €	43%
Chauffeur	819	253	263	15 591 €	39%
Chauffeur	810	262	273	22 656 €	40%
Chauffeur	776	227	268	14 888 €	36%
Chauffeur	584	0	284	12 796 €	32%
Chauffeur	567	180	129	13 237 €	30%
Chauffeur	526	101	169	12 526 €	28%
Total chauffeurs	5 008	1 297	1 738	111 422 €	36%

Source : Tableau CRC d'après les données Xémélios

En 2015, sept chauffeurs ont cumulé plus de 5 000 heures supplémentaires, ce qui correspond au temps de travail annuel de plus de trois agents à temps complet⁶⁴. Le volume d'IHTS indemnisées est compris entre 526 et 926 heures selon les agents concernés. Le nombre d'heures supplémentaires effectué de nuit (entre 22 heures et sept heures du matin) ainsi que les dimanches et jours fériés est particulièrement élevé, respectivement 1 287 et 1 738 heures. Cela équivaut à 143 nuits complètes indemnisées et plus de 115 dimanches et jours fériés⁶⁵.

Compte tenu des volumes horaires rémunérés, les compléments de salaire qui en découlent sont loin d'être négligeables (plus de 111 000 € pour les sept agents concernés). Annuellement, ce montant représente près de 16 000 € par agent (entre 12 500 € et 22 600 € selon les cas), ce qui équivaut, en moyenne, à 36 % des salaires bruts versés aux personnes concernées, le complément dépasse même 40 % pour l'un d'entre eux.

On peut aisément comprendre que les chauffeurs soient particulièrement sollicités. Toutefois, devant de tels volumes d'heures supplémentaires, surtout de nuit et le week-end, se pose la question de l'organisation du service et/ou de la réalité des heures rémunérées.

La chambre a demandé la communication des états détaillés des heures supplémentaires versées aux chauffeurs en 2015 afin de les croiser avec les périodes de congés des agents. Or, la collectivité n'a pas été en mesure de produire ces documents pour tous les mois de l'année, ce qui ne permet pas de réaliser un contrôle exhaustif, d'autant plus que des mois généralement propices aux congés (août par exemple) n'ont pas été communiqués. Le contrôle n'a donc porté que sur quelques mois de l'année, ce qui explique probablement que peu d'anomalies aient été constatées. Néanmoins, deux incohérences ont été relevées dans la mesure où des

⁶⁴ Sur la base de 1 607 heures annuelles.

⁶⁵ Sur la base de 9 heures au taux de nuit (22 heures – 7 heures) et de 15 heures au taux des dimanches et jours fériés (7 heures – 22 heures).

heures supplémentaires ont été rémunérées alors que les agents étaient en congés. Faute de pouvoir obtenir l'ensemble des états mensuels de l'année 2015, l'existence d'autres irrégularités de cette nature n'est pas exclue.

La région justifie cet important volume d'heures supplémentaires par la grande superficie de l'Aquitaine et par la nécessité d'assurer la présence du président et de ses vice-présidents sur tout le territoire, à des horaires tardifs ou le week-end. Par ailleurs, le service aurait été perturbé en 2015 par un arrêt de longue maladie.

Depuis, un chauffeur a été transféré de Poitiers vers Bordeaux et un plan d'action a été initié à compter de septembre 2017 pour contenir le volume d'heures supplémentaires. Une première réunion s'est tenue le 3 octobre 2017, poursuivant plusieurs objectifs : assurer une égalité de traitement entre chauffeurs, améliorer la sécurité et garantir la souplesse de l'activité tout en assurant un meilleur contrôle.

En réponse aux observations provisoires, la région indique que les états des heures supplémentaires sont complets depuis 2016. Selon elle, la solution du transport en train est le plus souvent privilégiée mais elle n'est pas toujours possible en raison des horaires de réunion ou des trajets non desservis. Elle ajoute, par ailleurs, que l'utilisation de véhicules avec chauffeurs permet aux élus de travailler pendant le trajet (argument également exposé dans la réponse d'un chauffeur destinataire d'extraits du rapport) et de pallier les risques routiers liés à la fatigue. La collectivité, qui se dit toutefois consciente des questions que soulève le volume des heures supplémentaires des chauffeurs en matière d'organisation du travail, rappelle qu'elle a initié en septembre 2017 un plan d'actions visant à « assurer une égalité de traitement entre chauffeurs, améliorer la sécurité et garantir la souplesse de l'activité tout en assurant un meilleur contrôle ». Plusieurs mesures ont été mises en œuvre en 2018, notamment la tenue d'un tableau de pilotage et de suivi d'activité et la planification des astreintes le week-end sur chaque site.

3.4.4 Les heures supplémentaires versées aux chauffeurs de Poitou-Charentes

En Poitou-Charentes, contrairement à l'Aquitaine, seuls des dépassements exceptionnels du plafond réglementaire de 25 heures ont été prévus (délibération du 12 septembre 2011). Ces dépassements s'avèrent effectivement exceptionnels mais le nombre d'agents bénéficiant de 25 heures supplémentaires par mois et la régularité des versements d'IHTS sont pour le moins surprenants. Ces remarques concernent des chauffeurs ainsi que quelques agents affectés à des services spécifiques (événementiel, approvisionnement circuit court, secrétariat général ou soutien logistique).

Tableau 101 - IHTS versées en 2015 aux chauffeurs de la région Poitou-Charentes

Fonctions	IHTS (nombre d'heures)			Montants versés	% du salaire brut
	Total	Dont Dimanches et jours fériés	Dont nuits		
Chauffeur	325	0	9,34	6 086 €	15%
Chauffeur	300	18,5	4	4 665 €	13%
Chauffeur	300	33,75	39,91	4 635 €	13%
Chauffeur	275	0	0	3 431 €	6%
Chauffeur	200	0	43,75	3 016 €	14%
Total chauffeurs	1 400	52	97	21 833 €	12%

(*) A compter du mois de mai 2015

Source : Tableau CRC d'après les données Xémélios

Tableau 102 - IHTS versées en 2015 à certains agents (hors chauffeurs) de la région Poitou-Charentes

Services	Nombre d'agents concernés	IHTS (nombre d'heures)			Montants versés	% du salaire brut
		Total	Dont Dimanches et jours fériés	Dont nuits		
Cellule Événementiel, Marketing promo.	1	300	0	0	4 834,25 €	11%
Approvisionnement circuits courts	1	300	2,5	7,18	4 213,49 €	12%
Secrétariat général	1	300	0	0	4 095,89 €	12%
Soutien logistique et administratif	1	300	0	0	4 853,47 €	13%

Source : Tableau CRC d'après les données Xémélios

Un volume annuel de 300 heures supplémentaires par an correspond à 25 heures mensuelles versées tout au long de l'année, douze mois sur douze. Il est très peu probable que les agents aient réalisé des heures supplémentaires avec une telle régularité⁶⁶. Cette pratique peut être assimilée à une forfaitisation des IHTS s'apparentant à un complément de salaire, ce qui est contraire à la définition réglementaire des heures supplémentaires (selon l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail).

A titre de comparaison, les volumes d'IHTS versés aux chauffeurs en Limousin étaient beaucoup plus faibles que ceux relevés en Aquitaine et Poitou-Charentes. Ainsi, en 2015, cinq chauffeurs ont cumulé 205 heures supplémentaires soit, en moyenne, 41 heures par an et par agent. En Poitou-Charentes ce ratio était de 280 heures et en Aquitaine de 715 heures.

3.5 LES REGLES EN MATIERE DE TEMPS DE TRAVAIL QUI ENTRERONT EN VIGUEUR COURANT 2018

Les régions fusionnées avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble de leurs agents.

En 2017, la région Nouvelle-Aquitaine a institué un groupe de travail chargé de la préparation d'une charte commune sur le temps de travail réunissant un questeur, des représentants de l'administration et trois représentants du personnel par organisation syndicale. Au cours du 1^{er} semestre 2017, quatre réunions se sont tenues. A l'origine, il était prévu que la charte entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018 pour les agents des sièges et le 1^{er} septembre 2018 pour ceux des lycées, après avoir été présentée au comité de dialogue social en septembre 2017, comité technique paritaire du 28 novembre 2017 et en assemblée plénière en fin d'année.

Le projet définitif de règlement du temps de travail, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} septembre 2018 pour l'ensemble du personnel, soit deux ans et huit mois après la fusion des régions, a été présenté aux élus le 18 décembre 2017. A l'instar de ce qui a été décidé dans la plupart des régions fusionnées, la Nouvelle-Aquitaine a décidé d'augmenter le temps de travail annuel de ses agents.

En adoptant la durée réglementaire des 25 jours de congés annuels auxquels peuvent s'ajouter éventuellement un ou deux jours de fractionnement, ce règlement prévoit la mise en application de la durée légale du travail fixée à 1 607 ou 1 593 heures par an. Les agents ont la possibilité d'opter entre trois régimes horaires hebdomadaires : 35 h 10 mn, 38 h 10 mn et 39 h 10 mn, la journée de solidarité étant fractionnée en deux minutes quotidiennes, suivant la pratique de l'ancienne région Aquitaine. La première option ne génère pas de jour RTT, la deuxième 18 jours et la troisième 23 jours. Pour les personnels des lycées, le cycle de travail est l'année scolaire. Leur temps de travail hebdomadaire est compris entre 39 et 42 heures ou 43 heures pour les

⁶⁶ Les états nominatifs des IHTS ne précisant pas les jours, il n'a pas été possible de relever d'éventuelles incohérences entre le nombre d'heures payées et les périodes de congés des agents.

agents d'accueil (1 723 heures par an en cas de logement par nécessité absolue de service et 1 903 heures lorsque les agents sont affectés sur des postes doubles). Le nombre de jours de RTT générés est variable et individualisé. Il est calculé annuellement pour chaque agent en fonction du volume d'heures travaillées. Le nombre de jours travaillés hors présence des élèves est limité au maximum à 25 jours par an et doit être réparti de manière équilibrée entre toutes les périodes de vacances.

L'impact des absences sur les droits RTT est conforme à la réglementation et le régime des autorisations spéciales d'absence est revu à la baisse par rapport à celui qui était appliqué en Aquitaine et Poitou-Charentes.

3.6 L'ABSENTEISME POUR RAISON DE SANTE

3.6.1 *Etat de la fiabilité des données communiquées*

Les données sur l'absentéisme communiquées par les anciennes régions portent sur le nombre annuel de jours d'absence de leurs agents, classés par type d'absence, depuis 2011. Des discordances importantes ont été constatées entre ces réponses et les données figurant dans les rapports sur l'état de la collectivité (REC) 2011, 2013 et 2015. En 2015 par exemple, pour la maladie ordinaire, les écarts entre les données produites en réponse par la collectivité et celles des REC sont de 5 123 jours pour les titulaires en Aquitaine, deux jours en Limousin et 3 376 jours en Poitou-Charentes.

Certains écarts peuvent être liés à des délais administratifs. Ainsi par exemple, les absences pour longue maladie, maladie longue durée, maladie professionnelle et accidents du travail peuvent être enregistrées dans un premier temps comme de la maladie ordinaire avant leur qualification définitive. Néanmoins, des requêtes de données sur l'absentéisme réalisées quelques mois après la fin de l'exercice précédent (en mai par exemple) permettent de supprimer ce type d'écarts, les régularisations ayant été réalisées par les services. Ainsi, en 2017, la collectivité devrait être en mesure de présenter des données fiables pour les années 2015 et antérieures. Des différences ont reçu une explication et des données ont été rectifiées, ce qui a conduit à diminuer certains écarts mais ces derniers demeurent encore conséquents.

Selon la collectivité, les écarts relevés en Aquitaine proviennent tout d'abord des requêtes qui ont été réalisées à des dates différentes (début de l'année suivante pour répondre au questionnaire de la chambre et milieu d'année suivante pour alimenter le REC). Par conséquent, en début d'année, les arrêts non encore qualifiés sont saisis comme de la maladie ordinaire.

En région Limousin, selon la réponse communiquée, certaines différences résultent également de la transformation de jours d'absence pour maladie ordinaire en congés longue maladie ou accidents du travail, après régularisation. En 2011 et 2013, des congés pathologiques⁶⁷ d'agents non titulaires n'avaient pas été inscrits en maladie ordinaire. Enfin en 2015, des congés pour maladie ordinaire de certains non titulaires (CAE, apprentis, suppléants sur poste non permanent) n'ont pas été inscrits dans le REC alors qu'ils l'ont été dans la réponse au questionnaire de la chambre.

La région Poitou-Charentes a procédé à des ajustements en 2015. Comme dans les deux autres régions, des écarts sont liés à des congés pour longue maladie, maladie longue durée, maladie professionnelle et accidents du travail enregistrés dans un premier temps en maladie ordinaire.

Toutefois, compte tenu de l'importance des écarts constatés dans chacune des régions, ces explications ne peuvent probablement pas justifier, à elles seules, une telle différence qui se chiffre à plusieurs milliers de jours d'absence. Se pose donc la question de la fiabilité des données disponibles en matière d'absentéisme. Malgré

⁶⁷ Des congés pathologiques, de deux semaines avant le début du congé prénatal et de quatre semaines après la fin du congé postnatal, peuvent être accordés. Ils sont qualifiés de congés maternité pour les fonctionnaires et de congés maladie ordinaire pour les non titulaires.

l'existence d'applications de gestion du temps, les trois anciennes régions ne sont pas en mesure de livrer des informations fiables, requêtées à une date qui permette d'obtenir des données stables.

En réponse aux observations provisoires, la région rappelle l'impossibilité actuelle d'extraire des données d'absentéisme via Business Object pour les trois sites. Selon la collectivité, ce problème a été identifié comme prioritaire et devrait être résolu avec l'uniformisation du SIRH prévue en 2019.

3.6.2 L'absentéisme selon les régions ⁶⁸

3.6.2.1 Le nombre de jours d'absence pour raison de santé

En Aquitaine, le nombre de jours d'absence pour raison de santé a augmenté de 16 % entre 2011 et 2015, passant de 113 133 jours à 131 686 jours annuels. Les accidents du travail enregistrent la progression la plus importante (29 %), puis viennent la maladie ordinaire (21 %) et les arrêts pour longue maladie et maladie professionnelle (7 %).

En région Limousin, l'évolution globale est de 22 % (de 35 724 jours en 2011 à 43 446 jours en 2015). Elle provient de l'accroissement du nombre annuel de jours d'arrêt pour longue maladie et maladie professionnelle (36 %) et pour accidents du travail (17 %). La maladie ordinaire progresse, quant à elle, de 11 %.

Le nombre de jours d'absence pour raison de santé en Poitou-Charentes croît de 20 % (de 60 387 jours en 2011 à 72 228 jours en 2015). La progression du nombre annuel de jours d'arrêt pour longue maladie et maladie professionnelle représente 23 %, celle pour maladie ordinaire 22 %.

⁶⁸ Seuls ont été pris en compte : les congés pour maladie ordinaire, longue maladie, maladie longue durée, grave maladie, maladie professionnelle et accidents du travail (de service et de trajet). Sont exclus : les congés maternité, paternité, adoption, les autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux, pour autres motifs et pour garde d'enfant malade. Sont exclues également les autres formes d'absence telles que celles liées à l'exercice du droit syndical et à la formation par exemple.

Tableau 103 - Nombre de jours d'absence pour raison de santé (titulaires et non titulaires)

En nombre de jours

	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-15
Aquitaine						
Maladie ordinaire	59 156	54 716	59 553	61 015	71 418	21%
LM MLD GM MP	41 792	39 538	49 171	41 957	44 530	7%
Accident du travail	12 185	14 469	16 368	18 138	15 738	29%
Total	113 133	108 723	125 092	121 110	131 686	16%
Limousin						
Maladie ordinaire	18 245	16 284	17 231	18 367	20 256	11%
LM MLD GM MP	14 640	17 200	18 221	15 924	19 881	36%
Accident du travail	2 839	3 981	3 617	2 741	3 309	17%
Total	35 724	37 465	39 069	37 032	43 446	22%
Poitou-Charentes						
Maladie ordinaire	29 160	28 498	32 302	34 856	35 568	22%
LM MLD GM MP	23 603	31 400	29 657	29 981	28 993	23%
Accident du travail	7 624	6 526	7 718	6 449	7 667	1%
Total	60 387	66 424	69 677	71 286	72 228	20%

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité, certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés.

MO : maladie ordinaire, LM : longue maladie, MLD : maladie longue durée, GM : grave maladie, MP : maladie professionnelle, AT : accident du travail (de service et de trajet).

En 2015, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire a augmenté de 11,4 % (+ 13 000 jours) par rapport à l'année précédente. L'une des raisons avancées pour expliquer cette évolution pourrait être le projet de fusion des régions susceptible d'avoir fragilisé certains agents. Toutefois, ce motif se trouve contrarié par les chiffres car l'augmentation de l'absentéisme a été la plus forte en Aquitaine (+ 17 %) et la plus faible en région Poitou-Charentes (+ 2%) qui était, pourtant, une collectivité susceptible de disparaître dans le cadre de la réforme territoriale.

Dans les trois collectivités, la maladie ordinaire est la principale cause des arrêts. En 2015, elle représentait près de la moitié des jours d'absence en Limousin (47 %) et en Poitou-Charentes (49 %) et plus de la moitié en Aquitaine (54 %). En 2016, la répartition entre les différents types d'absence est proche de celle relevée en 2015 en Aquitaine, en raison du poids que représente cette ancienne région au sein de la nouvelle entité.

Tableau 104 - Répartition des absences pour raison de santé (titulaires et non-titulaires)

En nombre de jours et %

	2015						2016	
	Aquitaine		Limousin		Poitou-Charentes		Nouvelle-Aquitaine	
	Nbre de jours	%	Nbre de jours	%	Nbre de jours	%	Nbre de jours	%
MO	71 418	54%	20 256	47%	35 568	49%	132 596	55%
LM MLD GM MP	44 530	34%	19 881	46%	28 993	40%	87 452	36%
AT	15 738	12%	3 309	8%	7 667	11%	23 158	10%
Total	131 686	100%	43 446	100%	72 228	100%	243 206	100%

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité. Certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés

MO : maladie ordinaire, LM : longue maladie, MLD : maladie longue durée, GM : grave maladie, MP : maladie professionnelle, AT : accident du travail (de service et de trajet)

Si l'on raisonne en nombre moyen de jours d'absence par ETPT, le ratio est plus élevé en Aquitaine que dans les autres régions (37,8 jours en 2015, contre 29,4 jours en Limousin, 27 en Poitou-Charentes).

Tableau 105 - Nombre moyen de jours d'absence par ETPT (titulaires et non titulaires)

Nombre moyen de jours d'absence par ETPT	2015			2016
	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Nouvelle-Aquitaine
ETPT titulaires et non titulaires des BP	3 485,4	1 478,0	2 675,5	7 522,4
Raison de santé (tous motifs)				
Nombre de jours Total (tous types d'abs pour raison de santé)	131 686	43 446	72 228	243 206
Nombre moyen de jours Tous types d'arrêt / ETPT	37,8	29,4	27,0	32,3
Dont maladie ordinaire				
Nombre de jours maladie ordinaire	71 418	20 256	35 568	132 596
Nombre moyen de jours MO / ETPT	20,5	13,7	13,3	17,6
Dont longue maladie, maladie longue durée, grave maladie, maladie professionnelle				
Nombre de jours LM, MLD, GM et MP	44 530	19 881	28 993	87 452
Nombre moyen de jours LM, MLD, GM et MP / ETPT	12,8	13,5	10,8	11,6
Dont accidents du travail				
Nombre de jours accident du travail	15 738	3 309	7 667	23 158
Nombre moyen de jours AT / ETPT	4,5	2,2	2,9	3,1

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité, certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés ; annexes D1.1 des comptes administratifs ; « Bilans sociaux 2013, 9^{ème} synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2013 des collectivités territoriales », CNFPT, DGCL, juin 2016.

MO : maladie ordinaire, LM : longue maladie, MLD : maladie longue durée, GM : grave maladie, MP : maladie professionnelle, AT : accident du travail (de service et de trajet).

3.6.2.2 Le taux d'absentéisme pour raison de santé

Les données présentées dans les tableaux qui suivent diffèrent de celles calculées par la région car les méthodologies employées ne sont pas identiques.

Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine calcule un taux global d'absentéisme 2016 pour raisons de santé hors maternité de 9,18 %, contre 12,77 % selon le procédé généralement utilisé par les juridictions financières. Cet

écart s'explique car les données sur lesquelles se basent ces ratios sont différentes. D'une part le nombre de jours d'arrêt pris en compte par la région ne correspond pas à celui communiqué en réponse lors de l'instruction et, d'autre part, le ratio s'appuie sur les effectifs et non sur les ETPT. Enfin, la période prise en compte par la région est en jours calendaires (366 jours) alors que les ratios qui suivent sont calculés en jours ouvrés (253 jours) ⁶⁹. A cet égard, la région rappelle qu'il n'existe pas de définition légale du taux d'absentéisme et qu'elle utilise une méthodologie issue d'un groupe de travail piloté par le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne.

C'est en Limousin que l'évolution est la plus marquée (+18,4 %), à cause des absences pour longue maladie et maladie de longue durée. En revanche, c'est dans cette région que les taux d'absentéisme pour maladie ordinaire et accident du travail sont les plus faibles. En Aquitaine les taux d'évolution sont importants pour la maladie ordinaire et les accidents du travail mais ils progressent moins rapidement pour les absences de longue durée.

Tableau 106 - Evolution du taux d'absentéisme décliné par nature d'arrêts

Aquitaine	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.2011-2015
MO	6,56	6,05	6,58	6,70	7,75	18,1%
LM MLD GM MP	4,63	4,37	5,43	4,61	4,83	4,2%
AT	1,35	1,60	1,81	1,99	1,71	26,4%
Taux global d'absentéisme	12,55	12,02	13,81	13,30	14,29	13,9%
Limousin	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.2011-2015
MO	4,89	4,34	4,54	4,78	5,28	8,1%
LM MLD GM MP	3,92	4,59	4,80	4,15	5,18	32,2%
AT	0,76	1,06	0,95	0,71	0,86	13,5%
Taux global d'absentéisme	9,57	9,99	10,29	9,64	11,33	18,4%
Poitou-Charentes	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.2011-2015
MO	4,72	4,54	5,05	5,27	5,35	13,2%
LM MLD GM MP	3,82	5,00	4,64	4,53	4,36	14,0%
AT	1,24	1,04	1,21	0,98	1,15	-6,7%
Taux global d'absentéisme	9,78	10,59	10,90	10,78	10,86	11,0%

Source : Tableau CRC. Nombre de jours d'absence : réponse de la collectivité, certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés, ETPT : annexes D1.1 des comptes administratifs.

MO : maladie ordinaire, LM : longue maladie, MLD : maladie longue durée, GM : grave maladie, MP : maladie professionnelle, AT : accident du travail (de service et de trajet).

En 2015 dans les trois régions et en 2016 en Nouvelle-Aquitaine, le taux d'absentéisme pour raison de santé des titulaires est toujours supérieur à celui des non titulaires, d'environ quatre points et jusqu'à plus de six points pour la région Poitou-Charentes. La différence de statut n'explique pas à elle seule ces écarts. La nature des postes occupés et l'âge des agents sont également à prendre en compte. D'ailleurs, en ce qui concerne la maladie ordinaire, les taux sont quasi équivalents, quel que soit le statut du personnel.

⁶⁹ Taux d'absentéisme = (nombre de jours d'absences ouvrés x 100) / (effectif en ETPT x nombre de jours ouvrés sur la période : 253).

Tableau 107 - Taux d'absentéisme pour raison de santé selon le statut des agents

Aquitaine 2015	Titulaires	Non titulaires	Total
MO	7,75	7,60	7,75
LM MLD GM MP	4,95	1,79	4,83
AT	1,74	0,78	1,71
Taux global d'absentéisme	14,45	10,16	14,29
Limousin 2015	Titulaires	Non titulaires	Total
MO	5,27	5,49	5,28
LM MLD GM MP	5,31	1,45	5,18
AT	0,89	0,05	0,86
Taux global d'absentéisme	11,47	6,99	11,33
Poitou-Charentes 2015	Titulaires	Non titulaires	Total
MO	5,33	4,08	5,35
LM MLD GM MP	4,52	1,00	4,36
AT	1,18	0,05	1,15
Taux global d'absentéisme	11,03	5,13	10,86
Nouvelle-Aquitaine 2016	Titulaires	Non titulaires	Total
MO	6,97	6,91	6,96
LM MLD GM MP	4,71	1,48	4,59
AT	1,24	0,68	1,22
Taux global d'absentéisme	12,92	9,06	12,77

Source : Tableau CRC. Nombre de jours d'absence : réponse de la collectivité, certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés, ETPT : annexes D1.1 des comptes administratifs.

MO : maladie ordinaire, LM : longue maladie, MLD : maladie longue durée, GM : grave maladie, MP : maladie professionnelle, AT : accident du travail (de service et de trajet).

Le rapport sur l'absentéisme 2015 produit par l'ex-région Aquitaine pointe d'importantes disparités selon le lieu d'affectation des agents. Ainsi, le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire est deux fois plus élevé pour les personnels des lycées que pour les agents du siège. Les taux d'absentéisme varient aussi fortement d'un établissement à l'autre. En Gironde, qui était le département où le taux était le plus élevé (14,3 %), les taux d'absentéisme pour raisons de santé étaient compris entre 2,26 % et 32,8 %. En Lot-et-Garonne, département le moins touché par l'absentéisme (10,99 % en 2015), ils s'échelonnaient entre 2,37 % et 20,39 %.

Une forte disparité est également constatée entre le siège et les EPLE en ce qui concerne les accidents du travail. Ces derniers représentaient 11 % de l'absentéisme pour raisons de santé dans les lycées et seulement 5 % (avec les accidents de trajet) pour le siège de la collectivité. Pour expliquer ces différences, la région met en avant la pénibilité du travail réalisé par certains agents des lycées (manipulation lourdes, travaux répétitifs etc.). Elle précise que ces personnes font l'objet d'un suivi spécifique par la médecine du travail et le service prévention des risques professionnels afin de réduire ce phénomène.

3.6.2.3 L'impact des jours perdus pour raison de santé

Le rapport entre le nombre annuel de jours d'arrêt pour raison de santé et les jours ouvrés correspond au nombre d'ETP théoriques absents au cours d'une année.

L'équivalent de 520 ETP se sont absentes pour raison de santé au cours de l'année 2015 en Aquitaine, 285 en Poitou-Charentes et 172 en Limousin. En se limitant aux seuls arrêts pour maladie ordinaire, l'effectif manquant s'établit à 282 ETP en Aquitaine, 141 ETP en Poitou-Charentes et 80 ETP en Limousin.

En 2016 en Nouvelle-Aquitaine, le temps de travail de 961 ETP n'a pas été assuré en raison de l'absentéisme pour raison de santé, dont 524 en raison des congés pour maladie ordinaire.

Tableau 108 - Nombre d'ETP théoriques absents au cours d'une année

	2015			2016
	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Nouvelle-Aquitaine
Nombre annuel de jours ouvrés	253	253	253	253
Nombre de jours d'absence MO seule	71 418	20 256	35 568	132 596
Nombre de jours d'absence Total (tous types d'absence pour raison de santé)	131 686	43 446	72 228	243 206
ETP théoriques absents par an pour MO	282	80	141	524
ETP théoriques absents par an Tous arrêts santé	520	172	285	961

Source : Tableau CRC d'après la réponse de la collectivité, certaines données ont été corrigées après interrogation et réponse de la région sur des écarts constatés

3.6.3 Les mesures de lutte contre l'absentéisme mises en place

Les régions Aquitaine, Limousin et Nouvelle-Aquitaine (à compter de 2016) ont développé certaines actions visant à limiter les arrêts de travail pour raison de santé. En revanche, aucune information n'a été communiquée en ce qui concerne la région Poitou-Charentes. Néanmoins, au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien président de cette collectivité a indiqué que des dispositifs avaient été mis en place.

Les actions visant à réduire le taux d'absentéisme peuvent se décomposer en trois volets : la connaissance de l'absentéisme, les mesures préventives et les contrôles mis en place.

Les analyses :

La région Aquitaine a réalisé des rapports d'analyses détaillés de l'absentéisme en distinguant les agents du siège de ceux des lycées, à partir des données des années 2013 et 2015. La région Limousin étudie, quant à elle, les arrêts maladie site par site afin de détecter les situations atypiques. En revanche, aucune des trois anciennes régions n'a procédé à une estimation du coût de l'absentéisme qui représente, pourtant, une charge financière pour la collectivité.

La prévention :

En Aquitaine, certaines actions visant à prévenir l'absentéisme ont été instaurées. A partir de 2014, des entretiens physiques ou téléphoniques, menés en binôme par la psychologue du travail et le médecin de prévention, ont été mis en place. Ils visent à prévenir et réguler les situations de tension. Selon les statistiques communiquées, un pic de demandes d'entretiens a été enregistré en 2014 au siège de la collectivité (112 entretiens). Cette date est concomitante avec les premières réflexions sur la fusion des régions. Si l'on intègre les personnels des EPLE, le nombre d'entretiens a été particulièrement élevé en 2015 (754 entretiens dont 683 pour les agents des EPLE, contre 619 l'année précédente dont 507 pour les EPLE). A ces entretiens individuels, s'ajoutent également une quinzaine d'entretiens collectifs réalisés dans les EPLE.

Dans la région Limousin, la prévention de l'absentéisme se traduit tout d'abord par le recrutement, en 2009, d'une technicienne de prévention en charge de l'hygiène et de la sécurité qui intervient dans les services et les

établissements. Des assistants de prévention ont été désignés dans tous les lycées à compter de 2012 et un groupe prévention sécurité (GPS) regroupant des agents des directions des ressources humaines, du patrimoine et de l'éducation a été créé en 2013. Le document unique d'évaluation des risques (DUERP) révisé intégrant les risques psycho-sociaux a été validé en juin 2015. Afin d'améliorer les conditions de travail, la collectivité a choisi d'investir dans la mécanisation de l'entretien des locaux. A compter de 2014, un nouveau marché de vêtements de travail et d'équipements de protection individuelle a été conclu et en novembre et décembre 2015, le personnel du siège administratif a bénéficié de séances de sophrologie, hors temps de travail.

Les contrôles :

En Aquitaine, à la demande du manager, quelques contrôles des arrêts maladie ont été réalisés : deux en 2011, quatre en 2013 et deux en 2015, soit huit contrôles en cinq ans. Ils n'ont, toutefois, pas révélé d'arrêts infondés.

Plus récemment, des initiatives ont été conduites en région Nouvelle-Aquitaine qui a instauré un comité de prévention des situations à risques (CPSR) composé de personnel de la direction des ressources humaines, de représentants du personnel et d'experts dont la mission est le rétablissement de l'équilibre professionnel dans les services ou les lycées présentant un risque psycho-social. Ce comité s'est réuni deux fois en 2016 et quatre fois en 2017. Des actions de prévention ont été mises en place mais, au regard de l'enjeu que cela représente (plus de 243 000 jours de perdus en 2016, dont près de 132 600 jours pour la seule maladie ordinaire), la chambre ne peut qu'encourager la collectivité à mettre en œuvre une politique volontariste visant à réduire l'absentéisme lié à la maladie ordinaire et aux accidents du travail. L'atteinte de cet objectif nécessitera, au préalable, de disposer de données fiables afin de procéder à une analyse fine de la situation pour chacun des sites et établissements concernés.

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional met en avant les travaux réalisés par le service de prévention des risques professionnels. Le coût de l'absentéisme a été pris en compte et sera intégré dans les prochains bilan absentéisme. Par ailleurs, le CHSCT central du 8 mars 2018 a voté un programme annuel de prévention couvrant la période 2018-2020. Il vise, notamment à réduire les risques professionnels et les troubles musculo-squelettiques et fera l'objet de bilans permettant d'observer l'impact du déploiement des projets de prévention.

L'ancien président de la région Poitou-Charentes a, quant à lui, fait part des initiatives prises par sa collectivité afin de réduire l'absentéisme dû à la pénibilité du travail. Dès 2007, un service social avait été créé et tous les agents des lycées picto-charentais ont bénéficié d'une formation « gestes et postures ». La région avait également investi dans l'achat d'équipements propres à réduire la pénibilité (laveuses de sols, plateaux légers, matériel de cuisine adapté). Il souligne, toutefois qu'« *on ne peut pas attendre de résultats immédiats de ces mesures, la majeure partie des pathologies étant (selon lui) héritée de la période antérieure au transfert de ces personnels, à une époque où il n'avait pas été entrepris d'action de cette nature* ».

4 LES CADRES INDEMNITAIRES, LA NBI, LES AVANTAGES EN NATURE ET L'ACTION SOCIALE

4.1 LES CADRES INDEMNITAIRES

4.1.1 *Le constat d'écart importants entre les trois anciennes régions*

Le tableau de la page suivante retrace les montants globaux des indemnités versées par les trois anciennes régions et par la nouvelle région (budgets principaux et budget fonds européens –Poitou-Charentes).

Ce tableau donne une idée assez précise des enjeux financiers du cadre indemnitaire des agents des anciennes et de la nouvelle région, qui sont loin d'être négligeables. En effet :

- le montant des indemnités (parts salariales) relevant du c/64118 (régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante) versées aux agents titulaires s'est élevé en 2015 à 16,757 millions d'euros (M€) en Aquitaine, à 16,556 M€ en Poitou-Charentes et à 6,418 M€ en Limousin, soit un total 2015, pour les trois anciennes régions, de 39,731 M€. En 2016, en Nouvelle-Aquitaine, les dépenses à ce titre se sont élevées à 41,364 M€, soit une augmentation de 4% sur une année ;
- le montant des indemnités (parts salariales) relevant du c/64138 (régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante) versées aux agents non-titulaires s'est élevé en 2015 à 2,630 M€ en Aquitaine, à 1,019 M€ en Poitou-Charentes et à 0,561 M€ en Limousin, soit un total 2015, pour les trois anciennes régions, de 4,211 M€. En 2016, en Nouvelle-Aquitaine, les dépenses à ce titre se sont élevées à 4,348 M€, soit une augmentation de 3% sur une année.

Ce tableau révèle aussi des écarts significatifs entre les trois anciennes régions si on rapporte le montant des indemnités versées soit aux « équivalents temps plein annuel travaillé » (ETPT) pour les agents titulaires figurant aux comptes administratifs 2015, soit aux montants versés au titre des rémunérations principales sur les comptes 64111 (agents titulaires) ou 64131 (agents non-titulaires). Ainsi :

- les indemnités (parts salariales) relevant du c/64118 versées aux agents titulaires se sont élevées en 2015 en Aquitaine à 4 982 € par ETPT et ont représenté alors 24 % des rémunérations principales de ces agents. Pour la région Poitou-Charentes, ces ratios s'établissaient respectivement à 6 461 € et à 31%. Pour la région Limousin, ces ratios s'établissaient respectivement à 4 491 € et à 21%. Pour l'ensemble des trois anciennes régions, ils s'élevaient en 2015 à 5 402 € et à 26 % ; ils ont augmenté de 4 à 5% en 2016 pour la région Nouvelle-Aquitaine (respectivement 5 691 € et 27%) ;
- les indemnités (parts salariales) relevant du c/64138 versées aux agents non titulaires ont représenté en 2015 en Aquitaine 24 % des rémunérations principales de ces agents. Pour la région Poitou-Charentes, ce ratio s'établissait à 15%. Pour la région Limousin, ce ratio s'établissait à 19%. Pour l'ensemble des trois anciennes régions, il s'élevait en 2015 à 20 % ; il a augmenté de 12% en 2016 pour la région Nouvelle-Aquitaine (sous le double effet de l'augmentation des indemnités et de la diminution des rémunérations principales), pour s'établir alors à 23 %.

Il ressort donc de ces données financières que l'ancienne région Poitou-Charentes se caractérisait par un régime indemnitaire globalement plus favorable pour les agents titulaires, tandis que l'ancienne région Aquitaine présentait un régime indemnitaire globalement plus favorable pour les agents non-titulaires.

Tableau 109 - Comparaisons des coûts des indemnités versées aux agents

	Moyenne 2011-2015				Evolution 2011-2015				Données 2015				Nouvelle-Aquitaine, 2016 (BP + BA)	Evol. 2016/2015
	Aquitaine	Poitou-Charentes (BP + BA)	Limousin	Total trois régions	Aquitaine	Poitou-Charentes (BP + BA)	Limousin	Total 3 régions	Aquitaine	Poitou-Charentes (BP + BA)	Limousin	Total trois régions		
ETPT Titulaires aux comptes administratifs	Non pris en compte ici eu égard aux problèmes de comparabilité et de fiabilité des données								3 363,7	2 562,3	1 429,0	7 355,0	7 268,5	-1%
Rémunération principale titulaires (c/64111)	66 829 056	49 872 642	28 167 416	144 869 115	11%	17%	9%	13%	70 731 243	52 761 751	29 915 532 (*)	153 408 526 (*)	153 735 263(*)	0%
Rémunération principale / ETPT									21 028	20 592	20 935	20 858	21 151	1%
+ Régime indemnitaire des titulaires voté par l'assemblée (c/64118)	15 911 557	15 117 333	5 839 561	36 868 450	11%	3%	23%	9%	16 756 830	16 556 023	6 418 196 (*)	39 731 049 (*)	41 364 139 (*)	4%
Indemnités par ETPT									4 982	6 461	4 491	5 402	5 691	5%
Indemnités titulaires/ rémunération principale	24%	30%	21%	25%	0%	-12%	13%	-3%	24%	31%	21%	26%	27%	4%
Autres indemnités (NBI, SFT, IR, ... - c/64112)	1 322 173	1 052 786	510 200	2 885 159	4%	8%	1%	5%	1 383 196	1 088 806	515 688	2 987 690	2 982 992	0%
Autres indemnités par ETPT									411	425	361	406	410	1%
Autres indemnités / rémunération principale	2%	2%	2%	2%	-6%	-8%	-7%	-7%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
Total rémunération titulaires	84 062 786	66 042 761	34 517 177	184 622 724	11%	13%	12%	12%	88 871 269	70 406 580	36 849 416	196 127 265	198 082 394	1%
Total rémunération par ETPT									26 421	27 478	25 787	26 666	27 252	2%
Rémunération principale non titulaires (c/64131)	11 188 114	7 178 155	3 259 401	21 625 671	0%	-11%	-8%	-5%	11 016 500	6 862 025	3 030 067 (*)	20 908 592 (*)	19 162 693 (*)	-8%
Régime indemnitaire des non titulaires (c/64138)	2 554 862	713 880	592 125	3 860 867	20%	67%	-7%	24%	2 630 350	1 019 360	561 021(*)	4 210 731 (*)	4 348 989 (*)	3%
Indemnité non titulaires/ rémunération principale	23%	10%	18%	18%	20%	89%	1%	31%	24%	15%	19%	20%	23%	12%
Autres indemnités c/64132)	123 558	68 501	36 367	228 426	-20%	23%	-11%	-7%	108 139	73 119	33 511	214 768	195 566	-9%

(*) Les données comptables pour le Limousin ont été rectifiées pour 2015 pour corriger les erreurs d'imputations relatives aux avantages en nature (371 518 € déduits à tort du c/64111 et comptabilisés en plus à tort au compte 64118 ; de même 10 478 € déduits à tort du c/64131 et comptabilisés en plus à tort au compte 64138 (voir ci-après). Ces corrections modifient donc les totaux 2015 concernés. De ce fait, pour ne pas fausser les comparaisons avec 2016, et puisque que la même anomalie comptable a perduré cette année-là, les montants 2016 ont été corrigés de manière identique à 2015.

Le constat qui précède n'est pas anodin dans la perspective d'une harmonisation des régimes indemnitaires au sein de la nouvelle région.

En effet, comme le montre le tableau ci-après,

- si l'on avait appliqué à l'ensemble des agents titulaires des trois anciennes régions les ratios « *indemnités versées / ETPT* » ou « *indemnités versées / rémunérations principales* » constatés en Poitou-Charentes, les montants d'indemnités versées auraient été supérieurs de 4,977 à 5,437 M€ pour l'ancienne région Aquitaine et de 2,815 à 2,969 M€ pour l'ancienne région Limousin, soit un écart total en plus de 7,792 à 8,406 M€ ;
- si l'on avait appliqué à l'ensemble des agents non-titulaires des trois anciennes régions le ratio « *indemnités versées / rémunérations principales* » constaté en Aquitaine, les montants d'indemnités versées auraient été supérieurs de 0,619 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et de 0,162 M€ pour l'ancienne région Limousin, soit un écart total en plus de 0,782 M€.

Tableau 110 - Simulations d'alignement des coûts moyens des indemnités sur les plus élevés

DONNEES 2015	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin	Total trois régions
Régime indemnitaire <u>des agents titulaires</u> si l'on appliquait le montant <u>Poitou-Charentes</u> par ETPT	21 734 182	16 556 023	9 233 328	47 523 533
Ecart avec réel	4 977 352	0	2 815 132	7 792 484
Régime indemnitaire <u>des agents titulaires</u> si l'on appliquait le % <u>Poitou-Charentes</u> par rapport à la rémunération principale	22 194 640	16 556 023	9 387 146	48 137 809
Ecart avec réel	5 437 810	0	2 968 950	8 406 760
Régime indemnitaire <u>des agents non titulaires</u> au maximum (application du % <u>Aquitaine</u> par rapport à la rémunération principale)	2 630 350	1 638 409	723 473	4 992 231
Ecart avec réel	0	619 049	162 452	781 500

Ces simples constats ne sauraient toutefois suffire en tant que tels.

Les analyses qui suivent s'attachent à examiner en détail le contenu des cadres indemnitaires définis par les assemblées délibérantes des trois anciennes régions, en se focalisant sur le cadre indemnitaire en vigueur en 2015, et ce sous un double angle d'analyse :

- celui de la régularité par rapport aux dispositions législatives et réglementaires et aux jurisprudences applicables, tant pour le régime indemnitaire « classique » (par filières, fonctions et/ou sujétions) que pour les avantages collectivement acquis de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- celui d'une comparaison plus fine, entre les trois anciennes régions, des montants versés par catégories d'indemnités.

C'est seulement après cet examen plus détaillé des cadres indemnitaires et de leur mise œuvre (voir les parties 4.1.2 à 4.1.4 ci-après) qu'il sera possible d'analyser plus précisément l'origine des écarts (partie 4.1.5) et les modalités d'harmonisation mises en œuvre par la nouvelle région (4.1.6).

4.1.2 *L'analyse des cadres indemnitaires par filières, fonctions et/ou sujétions*

Le rappel des textes applicables

Aux termes de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat et peut décider (...) d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services (...). / Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. (...)* ».

Aux termes de l'article 1er décret n°91-875 du 6 septembre 1991 : « *Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales (...) pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes. / Le tableau joint en annexe établit les équivalences avec la fonction publique de l'Etat des différents grades des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale dans le domaine de l'administration générale, dans le domaine technique, dans le domaine médico-social, dans le domaine culturel, dans le domaine sportif et dans le domaine de l'animation* ». Aux termes de l'article 2 du même décret : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret. / (...) / L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire.* »

Le contrôle a consisté à examiner, pour chacune des trois anciennes régions, les cadres indemnitaires tels qu'ils étaient en vigueur en fin 2015, juste avant la fusion.

Le cadre indemnitaire en vigueur en 2015 dans l'ancienne région Aquitaine

L'ancienne région Aquitaine avait pour habitude de procéder épisodiquement à des réactualisations d'ensemble du cadre indemnitaire, par des délibérations qui abrogeaient et remplaçaient les délibérations antérieures. Le cadre indemnitaire y était donc, pour l'essentiel, regroupé en une seule délibération. Le dispositif en vigueur fin 2015 a été défini par la délibération du conseil régional d'Aquitaine n°2015.1804.SP du 19 octobre 2015. Cette délibération a consolidé en un seul document le régime indemnitaire des agents de la Région Aquitaine et a effectué une mise à jour sur le plan réglementaire. Elle a repris les dispositions de la précédente délibération n°2009-1477 du 9 juillet 2009, agrégée des additifs apportés par quelques délibérations postérieures et complétée par des mesures nouvelles.

L'analyse de ce cadre indemnitaire appelle les observations suivantes :

1. Le conseil régional d'Aquitaine était bien compétent pour fixer le cadre indemnitaire des agents, puisque, comme indiqué précédemment, il n'avait pas délégué cette compétence à la commission permanente.
2. Le fait d'avoir regroupé l'ensemble des règles applicables dans une seule délibération, régulièrement actualisée, est un point très positif qu'il convient de souligner, car il permettait de donner une excellente lisibilité aux règles établies.
3. Un autre point positif est que la situation des agents non-titulaires au regard du cadre indemnitaire était clairement établie, puisque les délibérations du 9 juillet 2009 puis du 19 octobre 2015 précisent, de manière générale, que leurs « *dispositions (...) sont étendues aux agents non titulaires de droit public du conseil régional d'Aquitaine* ».

4. Pour de nombreuses indemnités intégrées dans le cadre indemnitaire, la délibération du 19 octobre 2015 (tout comme celle qui l'avait précédée, en date du 9 juillet 2009) prévoyait, pour chaque grade, des coefficients d'ajustement (indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires –IFTS-, indemnités d'administration et de technicité –IAT-, indemnités d'exercice des missions des préfectures –IEMP-), des taux (prime de service et de rendement –PSR-), des coefficients de modulation (indemnité spécifique de service –ISS-) ou des taux modulateurs ou montants annuels (diverses autres indemnités).

Or, dans presque tous les cas, ces coefficients, taux ou montants étaient uniques par grade et ne fixaient pas de fourchette pour les attributions individuelles. Il en résulte que l'organe délibérant a ainsi interdit toute possibilité de modulation des montants par le président.

De fait, les modèles d'arrêtés individuels d'attribution destinés à être signés par le président de la région et qui ont été produits à titre d'exemples en cours d'instruction se contentaient de mentionner l'intitulé de la/des primes à la/auxquelle/s l'agent avait droit (par une simple réponse oui/non à la question « *ouverture du droit* ») et précisaient que la seule modulation applicable se ferait « *en fonction de la quotité de travail de l'intéressé* ».

Un tel dispositif apparaissait donc en partie contradictoire avec la volonté suivante, également exprimée par le conseil régional dans sa délibération du 19 octobre 2015 : « *l'attribution d'un régime indemnitaire vise à atteindre les objectifs suivants : (...) La mobilisation du régime indemnitaire comme outil de motivation et de reconnaissance professionnelle* ».

Surtout, ce dispositif « figé » était en contradiction à la fois :

- avec l'article 2 susmentionné du décret n°91-875 du 6 septembre 1991, aux termes duquel il incombe à l'autorité investie du pouvoir de nomination de déterminer les taux individuels applicables à chaque fonctionnaire, dans les limites des taux moyens et des conditions d'attribution fixées par l'assemblée délibérante ;
- avec les dispositions réglementaires des textes indemnitaires de référence, qui font toutes référence à des attributions individuelles déterminées en fonction de l'importance du travail, de la manière de servir et/ou de la qualité des services rendus⁷⁰.

En guise d'explication, la région a indiqué en cours d'instruction que « *La collectivité a choisi d'exercer la modulation des coefficients du régime indemnitaire en regard des fonctions effectivement occupées. Les agents peuvent donc exercer leur droit à la mobilité interne afin de voir leur régime indemnitaire augmenter ou choisir d'assumer des responsabilités complémentaires* ». Cette réponse ne permet toutefois pas de répondre aux anomalies précitées.

5. Il n'a été produit aucune délibération par laquelle le conseil régional d'Aquitaine aurait prévu que des agents en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités ou établissements publics et qui seraient détachés sur des emplois fonctionnels de direction en application de l'article 4 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 peuvent conserver le régime indemnitaire de leur cadre d'emploi d'origine. Certes, cette règle est posée en ces termes par l'article 13-1 du même décret : « *Les fonctionnaires titulaires de l'un des emplois visés à l'article 1er peuvent bénéficier du régime indemnitaire fixé pour leur grade d'origine* ».

⁷⁰ Voir par exemple les textes suivants :

- IFTS décret n°2002-63 article 3 : Le montant de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires varie suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquels le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions.
- IAT Décret n°2002-61 article 5 : L'attribution individuelle de l'indemnité d'administration et de technicité est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions.
- PSR Décret n°2009-1558 article 6 : le montant individuel de la prime de service et de rendement, ainsi que de l'indemnité complémentaire à cette prime, est fixé en tenant compte, d'une part, des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à l'emploi occupé et, d'autre part, de la qualité des services rendus.
- ISS Décret n°2003-799 Article 7 : Les montants de l'indemnité spécifique de service susceptibles d'être servis peuvent faire l'objet de modulation pour tenir compte des fonctions exercées et de la qualité des services rendus

Mais sa mise en œuvre nécessitait malgré tout l'intervention du conseil régional, en raison de sa compétence en matière de fixation des régimes indemnitaires résultant des dispositions précitées de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

Dans le cas de l'ancienne région Aquitaine, une telle délibération aurait été particulièrement nécessaire dès lors que le contrôle a mis en évidence l'existence de situations individuelles potentiellement concernées (voir la partie du présent rapport consacrée au emplois fonctionnels de direction).

De plus, pour ces agents qui se sont vu maintenir leur régime indemnitaire d'origine, les arrêtés individuels qui ont été examinés se contentaient de préciser le droit à tel ou tel régime indemnitaire (par exemple :« régime indemnitaire des administrateurs civils : oui » ; « régime indemnitaire du corps des magistrats judiciaires : oui ») sans préciser les références juridiques précises et/ou les montants y afférents.

L'encadrement juridique de ces indemnités antérieures maintenues à des agents détachés sur des emplois fonctionnels de direction en provenance notamment de l'Etat était donc très nettement insuffisant.

Le cadre indemnitaire en vigueur en 2015 dans l'ancienne région Poitou-Charentes

Dans cette ancienne région, le cadre indemnitaire applicable en fin 2015 reposait sur de nombreuses délibérations, ce qui n'en a pas facilité l'analyse. La délibération indemnitaire dont le champ d'application était le plus large était relativement ancienne, puisqu'elle datait du 20 décembre 2002.

L'analyse de ce cadre indemnitaire appelle les observations suivantes :

1. Dans l'ancienne région Poitou-Charentes, comme indiqué précédemment, le pouvoir en matière de gestion du personnel régional (à l'exclusion de la création d'emplois) avait été délégué par le conseil régional à la commission permanente le 26 mars 2010 puis à nouveau le 16 mai 2014. Le mode de délégation antérieur n'a pas été examiné dans le cadre du présent contrôle. Ce type de délégation peut concerner également, en toute régularité, la fixation du cadre indemnitaire⁷¹.

Or, il s'avère que le conseil régional a continué à intervenir en la matière à deux reprises (le 28 mars 2011 et le 12 décembre 2014) alors qu'en principe, une délégation d'attributions dessaisit l'organe délégant, tant qu'il ne l'a pas rapportée. Certes, en Poitou-Charentes, tous les membres du conseil régional étaient aussi membres de la commission permanente. Mais il n'en demeure pas moins que ces deux organes sont juridiquement distincts.

2. Le fait de ne pas avoir regroupé l'ensemble des règles applicables dans une seule délibération régulièrement actualisée était une importante source de difficulté car cela ne donnait pas de bonne lisibilité aux règles établies.

3. La situation des agents non-titulaires au regard du cadre indemnitaire n'était pas non plus clairement établie. En effet, la délibération du 17 décembre 2012 comportait bien un point III B portant de manière générale sur « la rémunération des agents contractuels » à partir du 1^{er} janvier 2013, mais aucune des précisions qui y figure ne mentionne la problématique du cadre indemnitaire. Par ailleurs, la délibération du 17 mai 1999 ne concernait que le paiement à des agents non-titulaires des soldes de congés annuels en fin de contrat. Il a toutefois été produit en fin d'instruction une délibération de la commission permanente en date du 5 mai 2008 aux termes de laquelle : « les agents contractuels pourront, par arrêté d'attribution individuelle de la présidente, bénéficier du régime indemnitaire dans la limite maximale de celui applicable au grade le plus élevé de la fonction publique territoriale en poste au sein de la région soit ingénieur en chef de classe exceptionnelle ou administrateur territorial hors classe. Cette attribution pourra concerner tout ou partie de la durée du contrat en cours de l'intéressé ». En dépit de sa formulation particulière, cette délibération semblait donc pouvoir servir de base

⁷¹ Ce qu'a confirmé le Tribunal administratif de Bordeaux dans son jugement n° 0901643 en date du 14 décembre 2011 rendu précisément sur ce point pour ce qui concerne l'ancienne région Aquitaine.

juridique au versement d'indemnités à tous les agents contractuels, par référence à celles servies aux agents titulaires exerçant des fonctions équivalentes.

4. Le cas des agents détachés en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités ou établissements publics avait été précisé par la commission permanente dans sa délibération du 22 septembre 2008 en ces termes : « (lorsque) le montant du régime indemnitaire de l'administration ou fonction publique d'origine versé à l'agent recruté par voie du détachement (est) supérieur à celui qui résulterait de l'application des décisions relatives au régime indemnitaire des agents de la Région », pour « favoriser les mobilités entre les fonctions publiques, ce montant peut être maintenu au profit de l'agent concerné ».

Cette délibération était régulière et pertinente dans le cas des agents détachés sur des emplois fonctionnels de direction en application des articles 4 et 13-1 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987. De plus, elle apparaissait suffisamment précise puisqu'elle encadrait et limitait des indemnités aux montants précédemment versés à l'agent par son administration d'origine.

En revanche, cette délibération semblait irrégulière en tant qu'elle élargissait cette règle à tous les autres cas de détachement (c'est-à-dire au-delà des seuls cas des agents détachés sur emplois fonctionnels de direction). En effet, il n'existe aucune disposition réglementaire de ce type pour ces autres cas de détachement, pour lesquels le principe général est que le fonctionnaire détaché bénéficie du régime indemnitaire prévu par son administration d'accueil pour son nouvel emploi.

5. Par ailleurs, selon les fiches de paie 2015 des agents et les tableaux produits en cours d'instruction, le régime indemnitaire des agents de la région incluait également les deux intitulés d'indemnités suivants :

- une « prime de fin d'année » versée en novembre, pour des montants individuels variant selon les grades de catégories C et B de toutes les filières (incluant les TOS) de 663,50 € à 671,63 € et qui s'élevait pour les attachés (filière administrative) et pour les attachés (de conservation du patrimoine) à 671,63 €, pour les attachés principaux à 771,20 € et pour les directeurs à 963,24 € (les autres agents de catégorie A ne la percevant pas) ;
- une prime versée selon la « manière de servir (PMS) » versée en juin, pour un montant maximal de 700 €, aux agents des grades et filières éligibles à la « prime de fin d'année ».

Il ressort des explications apportées en cours d'instruction que ces indemnités étaient calculées et versées dans le cadre des IFTS et des IAT. En effet, pour ces deux indemnités, le coefficient de modulation moyen retenu par la région était de 3, mais les textes réglementaires ainsi que la délibération du 20 décembre 2002 permettaient d'aller à des modulations individuelles allant jusqu'à 8.

La méthode retenue par l'ancienne région Poitou-Charentes a donc été d'utiliser ces marges de manœuvre individuelles pour verser des IFTS et IAT complémentaires, sous ces deux intitulés (« prime de fin d'année » et « prime manière de servir ») qui ne contribuent donc pas à la lisibilité du cadre indemnitaire, sans pour autant apparaître irréguliers dans leur principe.

Toutefois, en application des dispositions précitées de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, il aurait été nécessaire que l'organe délibérant de l'ancienne région définisse et valide ces modalités d'attribution, ce qui n'a pas été le cas.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes, a indiqué n'avoir pas modifié les règles relatives au cadre indemnitaire pendant sa gestion débutée en avril 2014, dans une volonté de continuité par rapport aux engagements pris antérieurement. Il a précisé par ailleurs n'avoir pas été informé de l'existence d'irrégularités au cours de sa présidence.

Le cadre indemnitaire en vigueur en 2015 dans l'ancienne région Limousin

Dans cette ancienne région, la cadre indemnitaire applicable en fin 2015 reposait également sur plusieurs délibérations antérieures. Cependant, son analyse et sa lisibilité étaient facilitées par le fait qu'il se basait, pour l'essentiel, sur deux délibérations (celle du 23 juin 2003 et du 2 juillet 2004).

L'analyse de ce cadre indemnitaire appelle les observations suivantes :

1. Le conseil régional du Limousin était bien compétent pour le fixer, puisque, comme indiqué précédemment, il n'avait pas délégué cette compétence à la commission permanente.

2. La situation des agents non-titulaires au regard du cadre indemnitaire n'était pas uniforme :

- certes, la délibération du 23 juin 2003 relative au régime indemnitaire des filières administrative, culturelle et animation (qui concerne les agents de catégories A, B et C pour diverses indemnités) dispose en son article 2 que « *ce nouveau régime indemnitaire ser(a) étendu (...) aux agents non titulaires dont les fonctions s'apparentent à celles des cadres d'emploi bénéficiaires* ». La même formulation figure au point I de l'article 2 de la délibération du 2 juillet 2004 relative au régime indemnitaire des agents de la filière technique, pour ce qui concerne les agents de catégorie C pour l'IAT et l'IEMP ;
- s'agissant de la délibération du 18 janvier 2007 sur le régime de l'assistant territorial socio-éducatif, elle prévoit l'attribution à cet emploi de deux indemnités, ainsi que la possibilité de recruter un non titulaire : il peut donc être considéré que cette délibération, bien que peu explicite sur ce point, permettait de verser le régime indemnitaire au non-titulaire éventuel ;
- en revanche, la partie de la délibération susmentionnée du 2 juillet 2004 concernant la PSR et l'ISS des ingénieurs, techniciens et contrôleurs ne prévoyait pas l'extension aux non-titulaires. La délibération du 22 octobre 2007 sur le régime indemnitaire des attachés territoriaux de conservation et des administrateurs ne mentionnait pas non plus l'extension aux non-titulaires. Il en était de même pour la délibération du 11 juin 2010 sur la PSR des agents de la filière technique, pour la délibération du 16 décembre 2010 sur le régime indemnitaire des adjoints techniques des établissements d'enseignement, pour la délibération du 20 octobre 2011 sur la PSR et l'ISS des techniciens et pour la délibération du 31 mars 2014 sur la prime de fonctions et de résultats (PFR) des administrateurs.

Il a été expliqué en cours d'instruction que cette situation non uniforme résultait de décisions prises en toute connaissance de cause. Ainsi, pour les filières administrative, culturelle et animation, la région avait décidé d'étendre le régime indemnitaire aux agents non titulaires relevant des cadres d'emploi cités dans la délibération. En revanche, s'agissant de la filière technique, « *la collectivité avait décidé de ne pas prendre une délibération générale mais d'examiner individuellement les situations et de le préciser dans le tableau des effectifs joint à chaque délibération des dépenses de personnel* ».

3. Pour le paiement des heures supplémentaires, la délibération du 23 juin 2003 relative au « *régime indemnitaire des agents de la région Limousin relevant des filières administrative, culturelle et d'animation* » avait décidé d'appliquer à compter du 1er juillet 2003 les dispositions des décrets n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et du décret n°2002-1247 du 4 octobre 2002 relatif à l'indemnité représentative de sujétions spéciales et travaux supplémentaires (IRSSTS). Mais, au terme de son intitulé, cette délibération ne concernait pas les agents de la filière technique (hormis les conducteurs relevant de l'IRSSTS).

Or, la délibération du 2 juillet 2004 relative au « *régime indemnitaire des agents de la région Limousin relevant de la filière technique* » ne prévoyait, quant à elle, pas l'institution des IHTS pour cette filière technique.

La région n'a pas été en mesure de produire une autre délibération pour les IHTS des agents techniques mais a estimé, dans sa réponse apportée sur ce point, que « *L'intitulé de la délibération du 23 juin 2003 vise le régime indemnitaire, or cette délibération comportait également un article sur le paiement des heures supplémentaires. Dans sa rédaction, l'article 5 prévoit le paiement d'heures supplémentaires à tous les agents de catégorie C et B* ».

Cet argumentaire est toutefois très fragile au plan juridique.

4. La délibération du 23 juin 2003 avait prévu, entre autres, le versement des IEMP aux agents de la filière culturelle. Or les agents de cette filière n'y sont pas éligibles. Il convient toutefois de signaler qu'aucun agent n'était concerné en 2015.

4.1.3 L'analyse des avantages indemnitaires présentés comme « collectivement acquis »

Le rappel des règles applicables

Aux termes de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 : « (...) / Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. / (...) ».

L'historique et les modalités de mise en œuvre de ces dispositions sont les suivants :

- avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités locales avaient pris l'habitude d'accorder à leur personnel des primes de fin d'année. En 1984, le législateur a entendu à la fois maintenir ces avantages et les pérenniser en créant l'article 111. Le principe est donc que les compléments de rémunération dont bénéficiaient les agents des collectivités territoriales avant 1984 peuvent constituer, dès lors qu'ils ont été repris postérieurement dans le budget de la collectivité, des avantages collectivement acquis. Toutefois, après l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des nouveaux cadres d'emplois ou emplois fixé en vertu de l'article 88 de la même loi du 26 janvier 1984, les collectivités locales pouvaient, si elles le souhaitaient mettre fin à ces avantages collectivement acquis (voir, à cet égard, la décision du Conseil d'état –CE- n°287771 du 21 mars 2008) ;
- ainsi, pour maintenir de tels avantages, la collectivité doit tout d'abord établir que ces derniers sont bien « collectivement acquis » ; la production de documents attestant qu'ils ont pu être occasionnellement versés à certains agents n'étant pas suffisante (Cour administrative d'appel –CAA- Paris 8 déc. 2004 n°01PA00544) ;
- de plus, si aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que soit revalorisée annuellement la prime constituant un avantage indemnitaire collectivement acquis par le personnel et si aucune disposition ne fait par ailleurs obstacle à ce que la revalorisation aboutisse à une évolution du montant des avantages plus rapide que celle des traitements de la fonction publique, une telle revalorisation ne peut résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires (CE en A n°118653 du 12 avril 1991 ; voir aussi CE en B n°105447 du 29 décembre 1993 ou CE n°92692 du 2 octobre 1992) ;
- de même, les conditions d'octroi constituent en elles-mêmes un avantage acquis ; par conséquent, leur modification (par exemple l'instauration de critères liés à l'assiduité et à la manière de servir) postérieure à l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 est illégale (CE 6 nov. 1998 n°153685) ;
- enfin, les modalités d'évolution du montant (CE 2 oct. 1992 n°92692) ainsi que les conditions d'attribution (CE 8 janv. 1997 n°91524) doivent avoir été prévues par l'organe délibérant, seul compétent en la matière.

Par ailleurs, lors du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées aux départements et régions, le Conseil d'Etat avait été saisi pour avis, entre autres, de la question de savoir si ces collectivités territoriales ont l'obligation d'accorder le bénéfice des avantages ayant le caractère de complément de rémunération aux agents provenant de la fonction publique de l'État.

Dans son avis n° 373306 du 29 août 2006, le Conseil avait estimé qu' « *il résulte de (l'article 111) que, le législateur a entendu laisser, à celles des collectivités et à ceux des établissements qui avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de cette loi des avantages ayant le caractère de complément de rémunération et excédant la limite (de ceux dont bénéficient les agents des différents services de l'État), la possibilité de maintenir ces avantages à l'ensemble de leurs agents, quelle que soit la date de leur nomination. Il s'en suit qu'en l'absence de dispositions en décidant autrement, les fonctionnaires de l'État, s'ils sont nommés dans un emploi de l'une de ces collectivités ou de l'un de ces établissements à la suite du transfert à celle-ci ou celui-ci du service ou partie de service d'affectation en application des dispositions de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 (...), seront en droit de bénéficier de ces avantages lors de leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale ou de leur mise en position de détachement sans limitation de durée. L'obligation de faire bénéficier des avantages dont il s'agit les agents de l'État affectés dans un service ou partie de service transféré en application des dispositions de la loi du 13 août 2004 ne pèse sur les collectivités et établissements concernés que pour autant que leurs assemblées délibérantes maintiennent en vigueur les actes réglementaires par lesquels elles les ont institués* ».

Enfin, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a apporté en son article 114 les précisions suivantes quant au maintien de ces avantages de l'article 111 dans le cadre de la fusion des régions, en renvoyant sur ce point à l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales qui dispose que : « *I.- Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent (...) à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (...)* ».

Les avantages présentés comme « collectivement acquis » dans l'ancienne région Aquitaine

L'annexe à la délibération du 19 octobre 2015 n°2015-1804 SP (entrée en vigueur le 29 octobre 2015) indique en son II « *LA PRIME REGIONALE* » que « *la prime mensuelle régionale qualifiée d'avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84- 56 du 26 janvier 1984 modifiée est maintenue pour la détermination du montant des primes du nouveau régime indemnitaire* ». Cette même annexe fixe de manière précise, par cadre d'emploi, les montants mensuels individuels qui vont de 164 € à 358 € selon les cas. Certains cadres d'emplois en sont exclus (en particulier les administrateurs territoriaux).

La délibération indemnitaire antérieure (n°2009.1477 SP du 9 juillet 2009 en vigueur à compter du 1^{er} août 2009) mentionnait également le maintien de cette « *prime régionale* » mais n'en précisait pas les montants.

Il convient de préciser que le bénéfice de cette prime avait aussi été étendu aux agents des lycées, lors de leur transfert à la région, ce qui n'apparaît en soi pas irrégulier au regard de l'avis susmentionné du Conseil d'Etat n° 373306 du 29 août 2006.

Cette « *prime régionale* » repose sur des délibérations plus anciennes, qui ont également été produites en cours d'instruction :

- la délibération du bureau du 27 septembre 1982 (qui est celle permettant de fonder la notion d'avantage acquis antérieur à la loi n°84-53 du 26 janvier 1984) a « *décidé(é) d'accorder au personnel de la région (à compter du second semestre 1982) une prime globale et forfaitaire semestrielle dont le montant net est fixé (...) ci-après : chefs de service 4 430 F ; chefs de service adjoints : 3 780 F ; responsables de bureau 3 450 F ; secrétaires administratifs 3 120 F ; contremaîtres – responsables parc auto et imprimerie 3 020 F ; personnel de catégorie C 2 780 F ; agent de service 2 750 F. " " Cette prime spéciale sera*

accordée à tous les salariés de la région à l'exception des personnels de direction et des conseillers techniques (chargés de mission - chargés d'études et architecte régional). Elle sera également versée au personnel de divers statut mis à disposition du président du conseil régional » ;

- une deuxième délibération a été prise par le bureau le 17 décembre 1982, qui a modifié la précédente et a fixé le montant des indemnités forfaitaires des personnels de catégorie A et B de la manière suivante en valeur semestrielle) : chefs de service 4 430 F ; chefs de service adjoints : 3 780 F ; responsables de bureau 3 450 F ; secrétaires administratifs 3 040 F ;
- ces primes ont été revalorisées par la suite, par délibérations du bureau en dates du 28 mai 1984, du 28 octobre 1985, du 28 juillet 1988, du 6 février 1989 et du 2 juillet 1990 ;
- la délibération du bureau n° 92-357 du 10 février 1992, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1992 (qui a fixé le régime indemnitaire des fonctionnaires et agents suite à la parution de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990⁷²) mentionne, entre autres, que « *le régime indemnitaire des agents en fonction à la Région intègre donc à titre individuel les dispositions de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée (...)* ». Cette délibération arrête également les montants annuels de cette prime, selon les emplois ou fonctions. Il convient aussi de préciser que la délibération susmentionnée du 19 octobre 2015 a abrogé cette délibération n° 92.357 du 10 février 1992.

Ce dispositif indemnitaire appelle les remarques suivantes :

1. Le principe de l'existence d'un avantage collectivement acquis n'est pas contestable, au regard de l'existence des délibérations susmentionnées du bureau en dates du 27 septembre et du 17 décembre 1982.
2. Toutefois, une première difficulté concerne le champ des bénéficiaires. En effet, la délibération du 27 septembre 1982 ne visait que certains emplois bien définis (personnel de catégorie C, agent de service, contremaîtres et responsables parc auto et imprimerie, secrétaires administratifs, responsables de bureau, chefs de service adjoints, chefs de service).

La région, interrogée sur ce point en cours d'instruction, a reconnu qu'« *aucune délibération antérieure au 26 janvier 1984 n'a été prise afin d'attribuer la prime régionale à l'ensemble des agents de la Région. Il est par ailleurs à noter que certains cadres d'emplois, filières ou grades ne la perçoivent pas* ».

Or, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat les conditions d'octroi constituent en elles-mêmes un avantage acquis ; par conséquent, leur modification postérieure à l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 est illégale. Ainsi, dans le cas de la région Aquitaine, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, le versement de cet avantage indemnitaire à des agents de catégorie A et B d'autres filières que la filière administrative pose donc un problème de régularité.

⁷² Qui a inséré dans l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 la disposition suivante : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ». »

Tableau 111 - Aquitaine : Détails par grades des avantages « collectivement acquis » et de leur évolution

Délégation du 27 septembre 1982 modifiée par celle du 17 décembre 1982				Délégation n° 92-357 du 10 février 1992				Délégation du 9 juillet 2009	Délégation du 19 octobre 2015 en vigueur le 29 octobre 2015		
Grades éligibles	en F par semestre	en euros par an	en € par mois	Grades éligibles	en F par an	en € par an	en € par mois		Grades éligibles	en € par mois	soit en € par an
Personnel de catégorie C	2 780	847,62	70,63	Tous grades de catégorie C	11 500	1 753,16	146,10	Cette délibération vise la délibération du bureau n° 92-357 du 10 février 1992 et maintient dans son dispositif décisionnel, sans plus de précisions, « la prime mensuelle régionale qualifiée d'avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n°84-56 du 26 janvier 1984 ».	Tous les grades de catégorie C des filières administrative, technique, médico-sociale et culturelle	164,19	1 970,28
Agent de service	2 750	838,47	69,87	Rédacteur IB inférieur à 380	12 800	1 951,35	162,61		Rédacteur < 6ème échelon, technicien < 6ème échelon, éducateur APS 2ème classe < 6ème échelon, animateur < 6ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques < 6ème échelon, assistant socio-éducatif	181,87	2 182,44
Contremaîtres et responsables parc auto et imprimerie	3 020	920,79	76,73	Rédacteur IB supérieur à 380	14 000	2 134,29	177,86		Rédacteur ≥ 6ème échelon, rédacteur principal 2ème classe ≥ 4ème échelon, technicien ≥ 6ème échelon, éducateur APS 2ème classe ≥ 6ème échelon, éducateur APS principal 2ème classe ≤ 4ème échelon, animateur ≥ 6ème échelon, animateur principal 2ème classe ≤ 4ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 2ème classe ≥ 6ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques principal de 2ème classe < 5ème échelon	216,48	2 597,76
Secrétaires administratifs	3 040	926,89	77,24	Rédacteur responsable de service	15 000	2 286,74	190,56		Rédacteur principal 2ème classe > 4ème échelon, rédacteur principal 1ère classe, éducateur APS principal 2ème classe > 4ème échelon, éducateur APS hors classe, animateur principal 2ème classe > 4ème échelon, animateur principal 1ère classe, assistant socio-éducatif principal, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 2ème classe ≥ 5ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 1ère classe	265,87	3 190,44
Responsables de bureau	3 450	1 051,90	87,66	Attaché	17 000	2 591,63	215,97		Attaché < 9ème échelon, conseiller des APS < 9ème échelon, infirmier de classe normale, psychologue de classe normale	263,58	3 162,96
Chefs de service adjoints	3 780	1 152,51	96,04	Attaché chef de service	19 000	2 896,53	241,38		Attaché ≥ 9ème échelon, attaché principal, conseiller des APS ≥ 9ème échelon, conseiller principal des APS, infirmier de classe supérieure et hors classe, attaché de conservation	299,56	3 594,72
Chefs de service	4 430,00	1 350,70	112,56						Directeur	358,41	4 300,92

3. Une seconde difficulté concerne les modalités de liquidation de cet avantage indemnitaire. Ce problème se pose du fait que les montants individuels initialement arrêtés par la délibération du 27 septembre 1982 modifiée par celle du 17 décembre 1982 ont doublé, voire triplé depuis, comme le montre le tableau ci-après.

Or, comme l'a précisé le Conseil d'Etat, une telle revalorisation ne peut résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires.

En cours d'instruction, la région a confirmé qu' « aucune délibération antérieure au 26 janvier 1984 n'a prévu les modalités de revalorisation de la prime régionale ». Par ailleurs, la délibération n° 92-357 du 10 février 1992 mentionnait qu' « une délibération ultérieure fixera les clauses de revalorisation de la prime régionale » ; or, la région a indiqué qu' « aucune délibération postérieure au 10 février 1992 n'a été prise sur la revalorisation de la prime régionale. Le montant de la prime régionale n'a pas été réévalué depuis le 1er janvier 2004 ».

En toute rigueur, en l'absence de délibération prévoyant la revalorisation de cette prime avant janvier 1984, son montant aurait donc dû être figé à ceux fixés par la délibération du 27 septembre 1982, modifiée par celle du 17 décembre 1982. Or, comme le montre le tableau ci-après, les évolutions ont été importantes et ont même, avant 1992, très largement excédé celles de l'inflation ou de la valeur du point d'indice.

Cette analyse, avait été communiquée à la région en cours d'instruction et avait suscité les réponses et précisions suivantes : « Nous confirmons votre analyse sur l'avantage collectivement acquis que constitue la prime régionale. (...) nous vous informons que des augmentations de la prime régionale ont fait l'objet de délibérations sur la période 1984 - 1992 (Délibérations : du 27/09/1982, n° 204 du 17/12/1982, n°357 du 28/05/1984, n°800 du 28/10/1985, n°88-602 du 28/07/1988, n°89-60 du 6 /02/1989, n°90-572 du 2/07/1990, n°92-357 du 10/02/1992). Il est à noter que dans la délibération du 28 mai 1984 (n°84.357), le régime indemnitaire pour le personnel salarié de la Région est calqué sur celui existant à la Préfecture de la Gironde. Par ailleurs, la délibération du 28 octobre 1985 indique que le système indemnitaire mis en place en faveur du personnel régional est conforme à celui en vigueur à la Préfecture de la Gironde. Nous soulignons par ailleurs que le montant de la prime régionale n'a plus connu aucune évolution depuis l'année 2003 soit depuis 14 années sous la présidence de M Alain Rousset. (...) Une remise à plat et une mise en conformité de tous les dispositifs et systèmes relatifs au régime indemnitaire est actuellement en cours.

Tableau 112 - Aquitaine : Evolutions des montants par grades des avantages « collectivement acquis »

Délib. du 27/09/1982 modifiée par celle du 17 décembre 1982		Délib. du 10/02/1992		Délib. du 19/10/2015		Evol. fin 1982 – fin 1992	Evol. fin 1992 – fin 2015	Evol fin . 1982-fin 2015
Catégories	En € / mois	Catégories	En € / mois	Catégories	En € / mois			
Personnel de cat. C	70,63	Toutes cat. C	146,1	Tous cat. C des filières admin., techn., médico-sociale et culturelle	164,19	107%	12%	132%
Agent de service	69,87							
Contremaîtres et responsables parc auto et imprimerie	76,73							
Secrétaires administratifs	77,24	Rédacteur IB inférieur à 380	162,61	Rédacteur < 6ème échelon, technicien < 6ème échelon, éducateur APS 2ème classe < 6ème échelon, animateur < 6ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques < 6ème échelon, assistant socio-éducatif	181,87	111%	12%	135%
		Rédacteur IB supérieur à 380	177,86	Rédacteur ≥ 6ème échelon, rédacteur principal 2ème classe ≥ 4ème échelon, technicien ≥ 6ème échelon, éducateur APS 2ème classe ≥ 6ème échelon, éducateur APS principal 2ème classe ≤ 4ème échelon, animateur ≥ 6ème échelon, animateur principal 2ème classe ≤ 4ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 2ème classe ≥ 6ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques principal de 2ème classe < 5ème échelon	216,48		22%	
		Rédacteur responsable de service	190,56	Rédacteur principal 2ème classe > 4ème échelon, rédacteur principal 1ère classe, éducateur APS principal 2ème classe > 4ème échelon, éducateur APS hors classe, animateur principal 2ème classe > 4ème échelon, animateur principal 1ère classe, assistant socio-éducatif principal, assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques de 2ème classe ≥ 5ème échelon, assistant de conservation du patrimoine et des biblioth. de 1ère classe	265,87		40%	
Responsables de bureau	87,66	Attaché	215,97	Attaché < 9ème échelon, conseiller des APS < 9ème échelon, infirmier de classe normale, psychologue de classe normale	263,58	146%	22%	201%
Chefs de service adjoints	96,04	Attaché chef de service	241,38	Attaché ≥ 9ème échelon, attaché principal, conseiller des APS ≥ 9ème échelon, conseiller principal des APS, infirmier de classe supérieure et hors classe, attaché de conservation	299,56	151%	24%	212%
Chefs de service	112,56			Directeur	358,41			218%
Pour mémoire : évolution de l'inflation (source : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2854085#tableau-figure1)						53%	41%	116%
Pour mémoire : évolution de la valeur du point d'indice (36,0832 € en décembre 1983, 46,0244 € en décembre 1992, 55,5635 € en décembre 2015)						28%	21%	54%

Comme le montre le tableau ci-après, en utilisant les données produites par la région pour ce qui est du versement total de la prime de l'article 111 en 2015, l'impact financier de l'augmentation irrégulière depuis 1982 peut être évalué à environ 4,444 M€ pour le seul exercice 2015.

Tableau 113 - Aquitaine : Evaluation du coût des irrégularités sur les avantages « collectivement acquis »

Catégories d'agents	Montants versés en 2015	Hausse 1982/2015 <i>(pour les cat A et B – moyenne des hausses)</i>	Montants qui auraient été versés en maintenant les montants de 1982	Hausse 1992/2015 <i>(pour les cat A et B – moyenne des hausses)</i>	Montants qui auraient été versés en maintenant les montants de 1992
Catégorie A	1 038 775	210%	335 089	23%	844 533
Catégorie B	481 194	135%	204 763	12%	429 638
Catégorie C	6 088 655	132%	2 624 420	12%	5 436 299
Total	7 608 624		3 164 272		6 710 469
Ecart			4 444 352		898 155

En outre, ces écarts ne prennent pas en compte le caractère irrégulier du versement de cet avantage indemnitaire à des agents de catégorie A et B d'autres filières que la filière administrative.

Les avantages présentés comme « collectivement acquis » dans l'ancienne région Poitou-Charentes

L'analyse des avantages collectivement acquis attribués aux agents de l'ancienne région Poitou-Charentes s'est avérée assez compliquée.

La seule délibération antérieure à la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui a été produite est la délibération du bureau du conseil régional en date du 14 octobre 1983 qui comporte les dispositions suivantes :

« 1/ Une prime trimestrielle peut-être allouée, sur proposition du président du conseil régional, aux agents de l'établissement public régional dont la rémunération est calculée par référence aux cadres A, B, C, D travaillant en préfecture jusqu'au grade d'attaché y compris.

2/ Le total de cette prime pour l'année 1983 est arrêté par référence au total des primes et indemnités perçues en 1982 par les agents du département ou les agents de l'Etat de grade égal ou inférieur à celui de commis, tel qu'il est indiqué en annexe. Le montant total de la prime est, pour l'ensemble de l'année 1983, égal au total de référence susvisé.

3/ Le montant annuel de la prime est ventilé trimestriellement par parts égales. Les versements seront trimestriels ou mensuels.

4/ En cas de modification des montants alloués aux agents de l'Etat et du département en 1983 ou les années suivantes, ceux-ci seront éventuellement réajustés l'année suivante.

6/ La prime allouée aux agents n'ayant pas effectué une année complète de service est calculée prorata temporis. Il en est de même pour les agents employés à temps partiel ;

7/ Le montant de la prime allouée mensuellement (au chauffeur) est calculé de telle sorte que sa rémunération nette globale (...) soit égale à celle que percevrait un chauffeur contractuel du département de la Vienne de même ancienneté (...). ».

Une deuxième délibération a été produite, en date du 12 juillet 1985, qui vise la précédente, en reprend pour l'essentiel les dispositions 1/, 3/ et 6 mais en modifie les autres de la manière suivante :

«- (...) Le total de cette prime pour l'année 1985 est arrêté provisionnellement par référence au total des primes et indemnités perçues en 1984 par les agents du département de la Vienne de grade égal ou inférieur à celui de secrétaire administratif, tel qu'il est indiqué en annexe.

- En cas de modification des montants annuels de référence entre 1984 et 1985 ou, plus généralement, d'une année sur l'autre, une régularisation pourra être effectuée l'année suivante ».

Pour autant, ces modifications sont conformes, dans leur logique, au dispositif arrêté par la délibération du 14 octobre 1983 et n'ont pas pour effet d'en modifier le champ des bénéficiaires ou les conditions d'application.

L'annexe à cette deuxième délibération comporte des précisions suivantes sur le « *montant total des primes et indemnités allouées en 1984 au personnel du département de la Vienne et aux agents de l'Etat en poste à la préfecture de la Vienne (jusqu'au grade de secrétaire administratif inclus)* » :

Par la suite, plusieurs délibérations ont été prises : délibération B104 du bureau du 4 février 1988, délibération B367 du bureau du 20 juillet 1989, délibération du bureau du 2 novembre 1989, délibération du bureau du 3 juillet 1991, délibération CP66 de la commission permanente du 4 juin 1992, délibération CP293 de la commission permanente du 17 juin 1993, délibération CP 82 de la commission permanente du 21 janvier 2000, délibération 02CP0241 de la commission permanente du 15 avril 2002.

Toutes ces délibérations ont été reprises ou maintenues explicitement ou implicitement par la délibération 02CR062 du conseil régional en date du 20 décembre 2002, qui vise également la délibération 14 octobre 1983.

Enfin, par délibération 07CR016 du 23 février 2007 (prise à la suite de l'avis susmentionné du Conseil d'Etat n° 373306 du 29 août 2006), il a été procédé à l'extension aux personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées des « *compléments de rémunération définis par la collectivité (...) tels que rappelés par la délibération du conseil régional en date du 23 décembre 2002 (...)* » étant précisé que « *le montant de ces avantages collectivement acquis est fixé pour un agent de catégorie C à 175 € bruts mensuels pour un emploi à temps complet* ».

Le tableau ci-après détaille l'articulation complexe et les principaux contenus de ces différentes délibérations maintenues en 2002.

Tableau 114 - Poitou-Charentes -Dispositions de la délibération du 20 décembre 2002 sur les avantages « collectivement acquis »

<p>Maintien des points 2 et 4 de la décision CP 66 en date du 4 juin 1992. Mais : "Le complément indemnitaire prévu par le décret du 6 septembre 1991 (...) et la décision CP 66 cessera d'être versé dès lors que le calcul de cette enveloppe indemnitaire sera abrogé par des textes réglementaires".</p>	<p>Point 2 : <u>"Maintien au profit des agents de la région du complément de rémunération et de la prime allouée aux agents de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) sachant que le total des indemnités allouées au personnel régional n'est pas supérieur, à grade égal, à un agent de l'Etat, tel que le prévoient la loi du 28 novembre 1990 et le décret du 6 septembre 2001. Sont concernés par ces mesures les personnels fonctionnaires recrutés par voie de mutation, de détachement ou sur concours dans un grade relevant des filières administrative ou technique. Les agents non titulaires dont la situation est réglée par référence à ces mêmes cadres d'emplois ou aux grades du cadre national des préfectures ou de l'Equipement sont alignés sur ce dispositif, y compris le personnel vacataire après avoir effectué trois mois de service. Les personnels fonctionnaires recrutés par détachement hors cadres d'emploi territoriaux conservent le régime indemnitaire calculé par référence à leur cadre d'origine."</u></p> <p>Point 4 : maintien du régime défini par le bureau du 3 juillet 1991 relatif au régime indemnitaire des chauffeurs</p> <p>Point 4 : maintien du régime défini aux points 1 et 4 de l'annexe à la délibération du bureau du 2 novembre 1989.</p>	<p>Délibération du 2 novembre 1989 - point 2 : création du caractère forfaitaire du régime indemnitaire résultant des délibérations du 4 février 1988 et du 20 juillet 1989.</p> <p>Création à compter du 1er décembre 1989 d'une seconde prime mensuelle selon les modalités suivantes : montant de base par grade pouvant être modulé à la hausse au maximum de 100 % par agent (dans le respect d'une enveloppe de modulation égale au tiers de l'enveloppe calculée sur les montants de base). Montant de base pour les agents C et D : 243,22 F (37,08 €); pour les rédacteurs secrétaires administratifs : 324,29 F (49,44 €); pour les rédacteurs principaux - rédacteurs chefs : 360,36 F (54,94 €); pour les attachés de 1ère et 2ème classe : 432,39 F (65,92 €); pour les attachés principaux : 576,55 F (87,89 €); pour les directeurs : 864,78 F (131,83 €)</p> <p>Délibération du 3 juillet 1991 : La prime mensuelle des chauffeurs qui avait été fixée à 1 800 F (274,41 €) par la délibération du 20 juillet 1989, est fixée désormais à 3 000 F (457,35 €)</p> <p>Délibération du 2 novembre 1989 - point 1 : "Les chefs de mission, chargés de mission et cadres équivalents peuvent bénéficier d'une indemnité de mission forfaitaire et spéciale dont le montant mensuel s'élève au maximum à 3 000 F (457,35 €). L'attribution individuelle de cette prime est subordonnée à une décision individuelle du président qui en fixe le montant dans chaque cas. Ces dispositions prennent effet à compter du 1/12/1989."</p> <p>Délibération du 2 novembre 1989 - point 4 : Indemnité compensatrice de logement au directeur général adjoint dans la limite de 2 000 F (304,90€) par mois.</p>	<p>Délibération du 4 février 1988 - Point 1 : "Une prime peut être allouée aux agents dont la rémunération est calculée par référence à celle des cadres A, B, C ou D travaillant en préfecture jusqu'au grade d'attaché inclus". Point 2 : "le total de cette prime est arrêté provisionnellement par référence au total des primes et indemnités perçues l'année précédente par les agents du Département de la Vienne de grade égal ou inférieur à celui d'attaché 2ème classe". <u>Pas de précision sur les montants individuels de cette prime dans cette délibération.</u></p> <p>Points 7 et 8: création d'une prime forfaitaire représentative d'heures supplémentaires de 907 F (138,27 €) par mois pour les attachés et de 683 F (104,12 €) par mois pour les secrétaires administratifs au moins au 8ème échelon.</p> <p>Délibération du 20 juillet 1989 : La prime définie au point 1 de la délibération du 4 février 1988 est <u>étendue aux grades d'attaché principal et de directeur</u>. Elle est <u>actualisée chaque année</u> en fonction soit du taux de progression de la DGD soit du taux de progression générale du traitement des fonctionnaires.</p>
<p>Maintien des points 6 et 7 de la décision CP293 du 17 juin 1993</p>	<p>Point VI : Revalorisation de la prime des chauffeurs à 4 000 F (609,80 €) au 1er mai 1993</p> <p>Point VII : Actualisation du montant de la prime du point 1 de l'annexe à la décision du bureau du 2 novembre 1989 "par référence aux textes applicables aux agents de l'Etat concernés soit l'arrêté du 19 août 1970 modifié portant application de l'article 3 du décret n°70-753 du 19 août 1970 relatif aux mission régionales"</p>		
<p>Maintien de la décision CP 82 du 21 janvier 2000</p>	<p>"Précise que l'attribution de (la) prime (du point 1 de la délibération du 2 novembre 1989 maintenue par la délibération du 4 juin 1992) qui est subordonnée à une décision individuelle du président du conseil régional peut être liquidée soit mensuellement soit semestriellement soit annuellement sur la base d'un montant maximal de 3 000 F (457,35 €) que multiplie le nombre de mois d'attribution".</p>		
<p>Maintien de la décision 02OCP 0241 du 15 avril 2002</p>	<p>Décision d'étendre le bénéfice du complément indemnitaire aux agents de la filière sportive et aux agents de la filière culturelle, patrimoine et bibliothèque".</p>		

Il ressort de l'ensemble de ces délibérations qu'ont été institués puis maintenus par délibération du 4 juin 2002 les six avantages indemnitaires suivants :

1. un complément de rémunération pour l'ensemble de agents de catégories A (jusqu'au grade d'attaché), B, C et D se fondant sur la délibération de 1983, actualisée en 1985 et repris aux points 1 et 2 de la délibération du 4 février 1988, étendue aux attachés principaux et aux directeurs et précisée pour ce qui est de ses modalités d'évolution par délibération du 20 juillet 1989, avant d'être forfaitisée par le point 2 de la délibération du 2 novembre 1989 ; ce complément a été maintenu par le point 2 de la délibération du 4 juin 1992 ;
2. ce complément de rémunération intégrait dès 1983 (point 7 de la délibération du 14 octobre 1983) le principe de versements de primes plus importantes pour les chauffeurs, qui ont fait l'objet par la suite de décisions spécifiques pour en fixer, puis en faire évoluer les montants (délibérations du 12 juillet 1985, du 20 juillet 1989, du 3 juillet 1991 puis du 17 juin 1993 -point VI) ;
3. une seconde prime mensuelle modulable a été créée par le point 2 de la délibération du 2 novembre 1989, qui en a précisé les montants moyens ; cette prime a été maintenue par le point 2 de la délibération du 4 juin 1992 en référence aux agents de l'Etat exerçant dans les SGAR ;
4. une prime forfaitaire représentative d'heures supplémentaires pour les attachés et pour les secrétaires administratifs au moins au 8ème échelon a été créée par les points 7 et 8 de la délibération du 4 février 1988, forfaitisée par la délibération du 2 novembre 1989 et maintenue par le point 2 de la délibération du 4 juin 1992 ;
5. une indemnité de mission forfaitaire et spéciale pour les chefs de mission, chargés de mission et cadres équivalents, a été créée par le point 1 de la délibération du 2 novembre 1989 et maintenue par le point 4 de la délibération du 4 juin 1992 ;
6. une indemnité compensatrice de logement, allouée au directeur général adjoint, a été créée par le point 4 de la délibération du 2 novembre 1989 et maintenue par le point 4 de la délibération du 4 juin 1992.

En réalité, au vu des fiches de paie, seuls le « *complément de rémunération* » et la « *prime SGAR* » ont été versées en 2015.

Sur le plan de la régularité, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, ces avantages indemnitaires appellent les observations suivantes :

- les avantages n°3 (prime SGAR), n°4 (prime forfaitaire représentative d'heures supplémentaires), n°5 (indemnité de mission forfaitaire et spéciale pour les chefs de mission, chargés de mission et cadres) et n°6 (indemnité compensatrice de logement allouée au directeur général adjoint) ont été institués postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Il y a donc lieu de considérer qu'ils ont été irrégulièrement maintenus sur le fondement de l'article 111 de ladite loi ;
- les avantages n°1 (complément de rémunération) et 2 (indemnités des chauffeurs) ont été institués en 1983 et sont donc éligibles à la qualification d'avantages collectivement acquis au regard de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le versement de ces avantages à l'ensemble des agents de catégories C, B et A (jusqu'au grade d'attaché) constitue également en toute régularité un avantage acquis à ce titre. En revanche, leur extension aux attachés principaux et aux directeurs date de 1988 et ne peut donc entrer dans la catégorie des avantages acquis ;
- s'agissant de la prime de 175 € par mois accordée aux TOS par la délibération du 23 février 2007, si l'on se réfère à d'autres documents produits en cours d'instruction, son montant correspond approximativement

pour 68% au total du « *complément de rémunération* » des agents techniques (118 € par mois) et pour 32 % à la « prime SGAR » des mêmes agents (56 € par mois) ;

- par ailleurs, la revalorisation annuelle du « *complément de rémunération* » était prévue dès 1983 ; à cet égard, il pourrait être considéré que la règle fixée postérieurement (le 20 juillet 1989), à savoir une actualisation en fonction du taux de progression générale du traitement des fonctionnaires, constitue une mesure de clarification juridiquement acceptable, puisque les modalités initiales de revalorisation apparaissaient trop complexes à mettre en œuvre mais laissaient à penser qu' la revalorisation pourrait en réalité suivre l'évolution du point d'indice.

Mais, en appliquant cette règle d'évolution aux montants fixés en 1985, on aboutit aux montants théoriques 2015 suivants pour les compléments de rémunération, qui font l'objet d'une comparaison avec les montants 2015 réellement versés (voir colonnes en grisé). Il en ressort que :

- . pour les agents de catégorie C, les montants versés en 2015 (118 € par mois) sont supérieurs de 19 à 26 % à ce qu'ils devraient être si l'on applique la règle d'augmentation retenue, soit un écart moyen en plus de 21,6 % ; le même écart moyen de 21,6 % trouverait donc à s'appliquer pour les TOS, pour la part de leur indemnité issue du « *complément indemnitaire* » ;
- . pour les agents de catégorie B, le montant versé en 2015 (126 € par mois) est conforme au montant issu de la règle d'augmentation retenue ;
- . pour les attachés, le montant versé en 2015 (146 € par mois) n'a pu faire l'objet d'une comparaison, en l'absence de montant initial fixé par les délibérations de 1983 et 1985 ;
- . pour les attachés principaux et les directeurs territoriaux, les montants versés en 2015 (respectivement 146 € et 162 € par mois) sont irréguliers, dès lors que ces grades n'étaient pas initialement éligibles à ce « *complément indemnitaire* ».

Tableau 115 - Poitou-Charentes : Evolutions par grades des avantages « collectivement acquis »

		Montant annuel en 1982 (délibération du 14 octobre 1983)		Valeur au 1er janvier 1985 en appliquant l'évolution du point d'indice		Montant annuel au 1er janvier 1985 (délibération du 12 juillet 1985)		Evolution 1985/2015 de la valeur du point d'indice (*)	Montant annuel théorique au 31 décembre 2015		Montants réels versés en 2015		Ecart annuel en %
		en F	en €			en F	en €		En € par an	En € par mois	En € par an	En € par mois	
Catégorie C	agent technique de bureau ou dactylo	4 680	713,47	5 453	831,39	5 130	782,06	44,12% soit une évolution de 25 290 F (3 855,44 €) au 1er janvier 1985 à 5 556,35 € au 1er janvier 2015	1 127,08	93,92	1 416,96	118,08	26%
	sténodactylographe	4 890	745,48	5 698	868,69	5 365	817,89		1 178,72	98,23	1 416,96	118,08	20%
	secrétaire sténodactylographe ou commis	4 955	755,39	5 774	880,24	5 425	827,04		1 191,91	99,33	1 416,96	118,08	19%
Chauffeur OP2 (total prime mensuelle et annuelle)		Montant précis non mentionné en 1983				14 700	2 241,00		3 229,67	269,14	non précisé par la région		
Personnel d'entretien ménager		1 500	228,68	1 748	266,47	1 500	228,67		329,55	27,46	non précisé par la région		
TOS des EPLE											2 100,00	175,00	
Catégorie B du 1er au 7ème échelon						6 855	1 045,04		1 506,08	125,51	1 507,32	125,61	0%
Attachés		Montants non précisés par les délibérations de 1983 ou 1985									1 757,64	146,47	?
Attachés principaux et Directeurs territoriaux		Grades non éligibles selon la délibération initiale de 1983									1 757,64 pour les attachés principaux et 1 940,64 pour les directeurs	146,47 pour les attachés principaux et 161,72 pour les directeurs	1 757,64 pour les attachés principaux et 1 940,64 pour les directeurs

En utilisant les données produites par la région pour ce qui est du versement total de la prime de l'article 111 en 2015, le tableau ci-après permet d'établir les impacts financiers :

- de l'absence de caractère d'avantage collectivement acquis de la prime « SGAR » versée aux agents et de la part « prime SGAR » versée aux TOS, puisque cette prime a été instituée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 ;
- d'une augmentation supérieure à la règle initialement établie pour l'évolution des « compléments de rémunération » des agents de catégorie C ainsi que de la part des primes des TOS représentative de ce « complément de rémunération » ;
- du versement irrégulier de ce « complément de rémunération » aux attachés principaux et directeurs.

Tableau 116 - Poitou-Charentes : Evolution du coût des irrégularités sur les avantages « collectivement acquis »

Nature des primes	Montants versés en 2015	Montants réguliers	Montants irréguliers	Mode de calcul
« Complément de rémunération »	3 359 813	2 631 807	728 006	
dont versés aux agents de catégorie A	187 809	0	187 809	En l'absence d'élément permettant de calculer le montant de l'augmentation régulière pour les attachés, et puisque le versement est irrégulier pour les grades non éligibles d'attaché principal et de directeur, l'ensemble de la somme versée aux agents de catégorie A a été considérée comme irrégulière
dont versés aux agents de catégorie B	130 894	130 894	0	L'augmentation constatée est conforme à la règle initialement fixée
dont versés aux agents de catégorie C	714 530	587 607	126 923	Le montant versé en 2015 est supérieur de 21,6 %, en moyenne, au montant qui résulterait d'une augmentation conforme à la règle initialement fixée.
dont 68% des indemnités « avantages acquis » versées aux agents TOS (catégorie C)	2 326 579	1 913 305	413 274	
Prime « SGAR »	1 672 417	0	1 672 417	Cette prime « SGAR » ne peut constituer légalement un avantage acquis, ayant été instituée postérieurement à la loi du 26 janvier 1984
dont versés aux agents de catégorie A	158 056	0	158 056	
dont versés aux agents de catégorie B	78 304	0	78 304	
dont versés aux agents de catégorie C	341 196	0	341 196	
dont 32% des indemnités « avantages acquis » versées aux agents TOS (catégorie C)	1 094 861	0	1 094 861	
TOTAL AVANTAGES ACQUIS	5 032 229	2 631 807	2 400 423	

Ce tableau permet donc d'évaluer à environ 2,400 M€ le montant des versements 2015 potentiellement irréguliers au regard de la notion d'avantages collectivement acquis relevant de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Il peut enfin être observé que la régularité du maintien du « complément indemnitaire » au-delà du 24 octobre 2003 apparaît fragilisée par la disposition suivante qui figurait dans la délibération du 20 décembre 2002 : « Le conseil régional (...) précise que le complément indemnitaire, prévu par le décret du 6 septembre 1991 référencé ci-dessus et la décision CP 66 de la commission permanente du 4 juin 1992 cessera d'être versé dès lors que le calcul de cette enveloppe sera abrogé par des textes réglementaires ».

En effet, et bien que cela ne soit pas précisé de manière explicite par cette délibération, il est possible de se demander si ce point de la délibération ne faisait pas référence à l'article 5 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 qui disposait qu'« *Il peut être constitué dans chaque collectivité ou établissement public une enveloppe indemnitaire représentant au maximum 50 p. 100 de la masse des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et, dans la limite de dix heures par agent et par mois, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. / Au moyen de la somme ainsi calculée, une indemnité supplémentaire peut être attribuée aux agents de la collectivité ou de l'établissement qui bénéficient de l'indemnité forfaitaire ou de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires. / (...)* ».

Or, cet article 5 du décret du 6 septembre 1991 a été abrogé à compter du 24 octobre 2003 par le décret n°2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux (suite notamment à la création de l'IAT en 2002). Dès lors, si la délibération du 20 décembre 2002 faisait bien référence à cet article, le complément indemnitaire aurait donc dû ne plus être versé après le 24 octobre 2003.

Comme indiqué précédemment, dans sa réponse aux observations provisoires, M. MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes, a indiqué n'avoir pas modifié les règles relatives au cadre indemnitaire pendant sa gestion débutée en avril 2014, dans une volonté de continuité par rapport aux engagements pris antérieurement. Il a précisé par ailleurs n'avoir pas été informé de l'existence d'irrégularités au cours de sa présidence.

L'absence d'avantages « collectivement acquis » dans l'ancienne région Limousin

L'ancienne région Limousin n'avait pas maintenu d'avantages collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

4.1.4 Les vérifications faites sur les modalités de paiements des indemnités

Les modalités des versements d'indemnités par l'ancienne région Poitou-Charentes

Les services de la nouvelle région ont indiqué en cours d'instruction avoir constaté en 2017 que de nombreux montants individuels d'IAT versés aux agents du site de Poitou-Charentes dépassaient les montants maximums réglementaires.

Ce constat n'était pas d'emblée évident au vu des montants moyens par bénéficiaires attribués en 2015 dans cette région pour l'IAT (3 242 € si l'on totalise les montants moyens IAT + « *prime annuelle* » - voir ci-après au 4.1.5). En effet, un tel montant moyen était inférieur aux montants maximums individuels pouvant être versés, que ce soit au regard des textes réglementaires de référence ou bien au regard des délibérations prises par l'ancienne région Poitou-Charentes. En effet, selon les grades de catégorie C de différentes filières, ces montants individuels maximum d'IAT s'élevaient en 2015 entre 3 594 € et 3 920 € par an (en appliquant la modulation maximale de 8).

C'est donc uniquement par des analyses des montants individuels que des dépassements ont pu être mis en évidence. Après analyse :

- il s'avère effectivement que de nombreuses attributions individuelles concernant des agents en poste dans les lycées dépassaient les maximums réglementaires, notamment en raison du versement des primes « *manière de servir* » et « *de fin d'année* », qui comme indiqué précédemment, étaient toutes deux constituées à partir de l'enveloppe des IAT ;
- en revanche, les attributions individuelles concernant les agents en poste au siège de la région étaient presque toujours nettement inférieures aux maximums.

Ces écarts de traitement entre les agents en poste au siège de la région et ceux en poste dans les lycées expliquent donc que la moyenne de l'ensemble ne semblait a priori pas poser de difficultés.

Mme ROYAL, ancienne présidente de la Région Poitou-Charentes, a expliqué, suite à l'entretien de fin de contrôle, qu'il s'agit vraisemblablement d'une revalorisation accordée à ces agents à la suite de leur transfert à la région qui s'est accompagné du renforcement du travail et de la présence.

Comme l'indiquent les tableaux suivants, réalisés à partir d'une exploitation informatique des données individuelles détaillées produites en cours d'instruction, les dépassements des montants indemnitaires maximums de l'IAT ont concerné en 2012 un nombre de 1 486 bénéficiaires pour un dépassement total de 0,942 M€, en 2013 un nombre de 1 335 bénéficiaires pour un dépassement total de 0,972 M€, en 2014 un nombre de 1 522 bénéficiaires pour un dépassement total de 0,971 M€ et en 2015 un nombre de 1 593 bénéficiaires pour un dépassement total de 1,043 M€.

Ces dépassements se sont poursuivis dans la nouvelle région en 2016, avec des dépassements concernant 1 500 bénéficiaires et s'élevant au total à 1,008 M€. Cette situation irrégulière n'a été rectifiée qu'en 2017.

Tableau 117 - Site de Poitou-Charentes : Dépassements des IAT maximales de 2012 à 2014

Dépassements annuels	2012		2013		2014	
	Nombre de bénéficiaires	Total des dépassements	Nombre de bénéficiaires	Total des dépassements	Nombre de bénéficiaires	Total des dépassements
entre 1 et 499 €	252	75 725	201	51 175	158	31 317
entre 500 et 999 €	1 223	854 667	1 335	920 648	1 362	936 857
Plus de 1 000 €	11	11 879	0	0	2	2 412
TOTAL	1 486	942 271	1 536	971 823	1 522	970 586

Tableau 118 - Site de Poitou-Charentes : Dépassements des IAT maximales en 2015 et 2016

Dépassements annuels	2015		2016	
	Nombre de bénéficiaires	Total des dépassements	Nombre de bénéficiaires	Total des dépassements
entre 1 et 499 €	163	34 723	249	59 758
entre 500 et 999 €	1 361	926 841	1 185	867 546
Plus de 1 000 €	69	81 107	66	80 663
TOTAL	1 593	1 042 671	1 500	1 007 968

Les dépassements les plus importants constatés en 2015 et en 2016 (entre 1000 et 1300 € par an et par agent) concernaient les adjoints territoriaux d'animation en fonction dans les lycées. Il a été expliqué en cours d'instruction que ces dépassements n'avaient débuté qu'en 2015. Auparavant, les animateurs culturels étaient recrutés sur le cadre d'emploi des adjoints administratifs. « En 2014, pour leur permettre d'évoluer vers la catégorie B et d'avoir accès à des concours correspondant à leurs formations et compétences, il leur a été proposé de passer sur la filière animation au 1er janvier 2015. La quasi-totalité des agents ont opté pour un changement de filière en conservant le même niveau de rémunération. La conséquence indemnitaire en a été la suivante :

- le régime indemnitaire qu'ils percevaient jusqu'en 2014 (celui des adjoints administratifs) était composé de l'IAT avec un coefficient 3, de l'IEMP et des avantages acquis (175 € par mois) ;

- le régime indemnitaire des adjoints d'animation délibéré en 2014 n'ouvrait pas droit aux avantages acquis. Aussi, pour maintenir le même niveau de rémunération, le coefficient de l'IAT a été porté à son plus haut niveau, ne permettant plus le versement de la prime de fin d'année et de la prime manière de servir en respectant le coefficient de 8. En conclusion, les coefficients au-delà de 8 pour les animateurs culturels sont apparus à compter de 2015 ».

De fait, il a été vérifié sur les bulletins de paie 2015 de ces agents qu'ils n'ont effectivement pas perçu, en plus, la prime correspondant aux avantages acquis (laquelle représentait environ 2 100 € bruts par an pour les autres agents des lycées).

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes, a indiqué que, lors de l'intégration des personnels des lycées en 2007, le choix avait été fait d'aligner progressivement leur régime indemnitaire sur celui de tous les agents de catégorie C de la filière technique de la région, à la fois pour des raisons d'équité et pour faciliter les mobilités.

Les modalités de versements des indemnités par l'ancienne région Limousin

La région Limousin se distinguait de manière positive par le fait que les arrêtés individuels d'attributions d'indemnités de toutes natures qui ont été examinés en cours d'instruction étaient très complets et très précis.

Cependant, l'instruction a, par ailleurs, mis en évidence une difficulté pour ce qui est de la comptabilisation aux comptes 64118 et 64138 (normalement dédiés uniquement aux indemnités versées aux agents titulaires et non titulaires) de montants non négligeables concernant des avantages en nature accordés aux agents (logements de fonction dans les établissements d'enseignement, véhicules de fonction, téléphones portables avec possibilité d'usage privé).

Selon les informations produites en cours d'instruction, le montant des avantages en nature ainsi imputés en décaissements au compte 64118 s'élevait en 2015 à 371 518 € et ceux imputés en décaissements au compte 64138 à 10 478€.

Le fait que ces avantages soient portés aux bulletins de paie des agents concernés, afin de pouvoir procéder à leur déclaration fiscale et sociale, était certes un élément positif.

Toutefois, de tels avantages ne sauraient se traduire au plan budgétaire et comptable par des décaissements réels imputés sur les deux comptes susmentionnés du chapitre 64. En effet, les dépenses réelles afférentes à ces avantages en nature sont normalement imputées sur les chapitres par nature 60 et/ou 61.

Cette situation était dès lors totalement incompréhensible, et ce d'autant plus qu'il n'a pas été possible d'identifier les écritures de contrepartie qui auraient normalement dû être passées sur les comptes de classe 4, en cas de décaissement des comptes 64118 et 64138.

Après plusieurs recherches, les services de la région ont pu établir que la difficulté provenait d'un mauvais paramétrage du logiciel de paie et ont produit l'explication suivante : *« nous avons constaté que le montant de l'avantage en nature était bien imputé sur les natures 64118 ou 64138, mais une fois les cotisations calculées, le même montant est reversé, par erreur, sur les natures 64111 ou 64131 (au lieu d'être reversé aux 64118 ou 64138). / Cette situation a donc, en effet, entraîné le mandatement de la totalité des avantages en nature sur les natures 64118 et 64138, mais en même temps, ce même montant a été recredité sur les natures 64111 et 64131. (...) ».*

La région Nouvelle-Aquitaine a confirmé que cette anomalie de programmation du logiciel a perduré également sur les exercices 2016 et 2017 et a indiqué qu'elle serait corrigée au 1^{er} janvier 2018.

La Chambre prend acte de ces explications et des engagements pour une régularisation en 2018. Elle observe toutefois que cette situation n'était pas anodine sur la lecture détaillée des comptes et sur l'appréciation des montants des rémunérations principales (minorées) des indemnités versés (majorées), ce qui a donc nécessité le retraitement de ces données dans le tableau de la partie 4.1.1. ci-dessus.

4.1.5 Les explications des écarts constatés entre les trois anciennes régions

Les écarts détaillés sur les régimes indemnitaires des agents titulaires

Comme indiqué dans la partie 4.1.1 du présent rapport, une comparaison globale entre les montants des indemnités versées en 2015 a montré que si l'on avait appliqué à l'ensemble des agents titulaires des trois anciennes régions les ratios « *indemnités versées / ETPT* » ou « *indemnités versées / rémunérations principales* » constatés en Poitou-Charentes, les montants d'indemnités versées auraient été supérieurs de 4,977 à 5,437M€ pour l'ancienne région Aquitaine et de 2,815 à 2,969 M€ pour l'ancienne région Limousin, soit un écart total en plus de 7,792 à 8,406 M€.

Le tableau ci-après, complété à partir des données produites en cours d'instruction, permet de préciser les raisons de ces différences.

Il convient au préalable de préciser que les trois dernières lignes démontrent la fiabilité de l'analyse ainsi effectuée, puisque les montants agrégés des versements par types d'indemnités y sont comparés aux montants globaux apparaissant aux comptes 64118 et 64138 (après correction pour le Limousin pour en extraire les montants des avantages en nature susmentionnés) et ne montrent que des écarts minimes (au maximum 1%).

S'agissant des primes liées aux grades et filières, ce tableau se focalise pour l'essentiel sur cinq indemnités qui représentaient au total en 2015 entre 93% et 96% des montants versés au titre desdites primes : les IHTS, les IFTS, les IAT, les IEMP et l'ISS.

Tableau 119 - Comparaisons des régimes indemnitaires des agents titulaires par indemnités et montants moyens par bénéficiaires

PRIMES ET INDEMNITES LIEES AUX GRADES OU FILIERES TERRITORIALES	TITULAIRES Aquitaine				TITULAIRES Poitou Charentes			TITULAIRES Limousin			
	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Application des montants moyens Poitou-Charentes	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Application des montants moyens Poitou-Charentes
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)	217 655	207	1 051	87 249	111 274	264	421	18 111	121	150	51 001
Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)	1 693 493	378	4 480	1 241 210	742 099	226	3 284	1 272 852	215	5 920	705 979
Indemnité d'administration et de technicité (IAT)	4 187 745	3 088	1 356	8 017 986	5 966 752	2 298	2 596	3 575 080	1 235	2 895	3 206 675
Prime de fin d'année (à base d'IFTS et D'IAT)	0	3 466	0	2 236 675	1 617 169	2 506	645	0	1 450	0	935 712
Indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP)	310 761	328	947	468 110	1 193 110	836	1 427	626 373	395	1 586	563 730
Indemnité spécifique de service (ISS)	1 693 737	150	11 292	1 466 998	1 212 719	124	9 780	594 372	72	8 255	704 159
Autres indemnités	653 246			653 246	630 896			234 427			234 427
TOTAL 1	8 756 637			14 171 475	11 474 019			6 321 215			6 401 683
PRIMES ET INDEMNITES LIEES A DES FONCTIONS OU SUJETIONS PARTICULIERES	TITULAIRES Aquitaine				TITULAIRES Poitou Charentes			TITULAIRES Limousin			
	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant maintenu	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant maintenu
TOTAL 2	1 106 793			1 106 793	63 702			41 227			41 227
PRIMES RELEVANT DES AVANTAGES COLLECTIVEMENT ACQUIS	TITULAIRES Aquitaine				TITULAIRES Poitou Charentes			TITULAIRES Limousin			
	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Application des montants moyens Poitou-Charentes	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Application des montants moyens Poitou-Charentes
Montants versés aux agents de catégorie A	682 374	238	2 867	628 115	345 727	131	2 639		150		395 871
Montants versés aux agents de catégorie B	466 755	184	2 537	412 706	208 596	93	2 243		129		289 343
Montants versés aux agents de catégorie C	5 581 566	3 075	1 815	6 204 835	4 471 517	2 216	2 018		1 188		2 397 185
TOTAL 3	6 730 696	3 497	1 925	7 245 656	5 025 840	2 440	2 060		1 467		3 082 399
TOTAL GENERAL (1 + 2 + 3)	16 594 126			22 523 924	16 563 561			6 362 443			9 525 309
	<i>Ecart si application des montants moyens Poitou Charentes</i>			5 929 797				<i>Ecart si application des montants moyens Poitou Charentes</i>			3 162 867
Vérification : Montant selon les comptes	16 756 830				16 556 023			6 418 196			
<i>Ecart</i>	-162 704				7 538			-55 753			
<i>en %</i>	-1%				0%			-1%			

Ce tableau permet d'apporter les explications suivantes :

1. La différence constatée entre l'ancienne région Aquitaine et l'ancienne région Poitou-Charentes provient pour l'essentiel des indemnités liées aux grades et filières et, surtout, de IAT versée aux agents de catégories C (ainsi qu'aux agents de catégorie B qui y ont droit). Pour cette indemnité, l'ancienne région Poitou-Charentes a versé des montants moyens par agent nettement plus favorables que l'Aquitaine : 2 596 € par an et par bénéficiaire dans le premier cas et 1 356 € par an dans le second cas.

La différence entre les deux régions est encore accentuée par la constitution dans la région Poitou-Charentes d'un versement complémentaire d'IAT ou d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS – hors administrateurs) qualifié de « *prime annuelle* », d'un montant annuel moyen par bénéficiaire de 645 € par an.

Si l'on avait appliqué à tous les 3 466 agents concernés d'Aquitaine les montants moyens individuels d'IAT et d'IFTS (incluant la « *prime annuelle* » susmentionnée) appliqués aux agents de l'ancienne région Poitou-Charentes, le montant global de ces deux indemnités aurait représenté en 2015 un montant de 11,496 M€ en Aquitaine, soit 5,615 M€ de plus que le montant réellement attribué.

Certes, pour l'Aquitaine, il conviendrait aussi de rajouter à titre de comparaison les montants moyens de primes d'encadrement ou de sujétions créés à partir de l'IAT (voir ci-après : par exemple, pour les agents des lycées aquitains, cela représente une moyenne annuelle 2015 de 67 € par bénéficiaire pour l'indemnité de « *technicité* »).

Un écart existe également entre les deux anciennes régions pour les montants annuels moyens par bénéficiaires de l'IEMP (947 € en Aquitaine et 1 427 € en Poitou-Charentes) mais l'écart global qui en résulte pour l'Aquitaine si on avait appliqué au 947 agents concernés les montants moyens individuels de Poitou-Charentes est moindre (0,157 M€).

Un écart existe également pour les montants annuels moyens par bénéficiaires des avantages présentés comme acquis (article 111 de la loi n°84-53) (1 925 € en Aquitaine et 2 060 € en Poitou-Charentes) mais là aussi, l'écart global qui en résulte pour l'Aquitaine (si on avait appliqué au 3 497 agents concernés les montants moyens individuels pour les différentes catégories A, B et C de Poitou-Charentes) est moins important (0,515 M€) que pour ce qui est de l'IAT.

A l'inverse, s'agissant des primes par fonctions ou sujétions particulières, la région Aquitaine présente un montant global (1,107 M€) bien plus important qu'en Poitou-Charentes (0,064 M€), ce qui vient atténuer globalement les écarts entre ces deux anciennes régions.

Le tableau ci-après détaille ces primes de fonctions / sujétions. Pour l'Aquitaine, elles sont constituées notamment de primes créées à partir des IFR (administrateurs), IFTS, IAT, PSR, ISS et/ou IEMP pour rétribuer diverses fonctions d'encadrement (0,368 M€ en 2015), des sujétions particulières (0,060M€) et pour accorder des indemnités de technicité aux agents des lycées (0,143 M€). Elles incluent aussi des primes de fonction des personnels affectés au traitement de l'information (0,251 M€), des indemnités maintenues à trois agents de l'Etat détachés sur emplois fonctionnels de direction (0,120 M€), des IHTS de nuit ou les dimanches et jours fériés (0,087 M€) et des primes pour les maîtres d'apprentissage (0,056 M€).

Tableau 120 - Comparaisons des primes des agents titulaires liées à des fonctions ou sujétions

PRIMES ET INDEMNITES LIEES A DES FONCTIONS OU SUJETIONS PARTICULIERES	Base juridique	TITULAIRES Aquitaine			TITULAIRES Poitou Charentes			TITULAIRES Limousin		
		Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire	Montant brut total	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire
Prime de responsabilité des emplois administratifs de direction	Décret n° 88-631 du 6 mai 1988	6 661	1	6 661	8 026	1	8 026	8 537	2	4 268
Indemnité d'astreinte et indemnité d'intervention	Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 ; décret n° 2002-147 du 7 février 2002 ; décret n° 2015-415 du 14 avril 2015	2 294	4	574	51 270	95	540	11 097	12	925
Indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés	Arrêté ministériel du 19 août 1975	34 264	10	3 426	0	0	0	0	0	0
Indemnité horaire pour travail normal de nuit	Décret n° 76-208 du 24 février 1976 ; décret n° 98-1057 du 16 novembre 1998 ; décret n° 88-1084 du 30 novembre 1988	53 032	43	1 233	0	0	0	0	0	0
Primes de fonction des personnels affectés au traitement de l'information	Décret n° 71-342 du 29 avril 1971 ; décret n° 71-343 du 29 avril 1971	251 424	92	2 733	3 908	1	3 908	10 771	2	5 385
Indemnité de conseil au payeur régional	Décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 ; arrêté du 16 décembre 1983	11 279	1	11 279	0	0	0	10 822	1	10 822
Primes d'encadrement	Primes créées à partir des IFR (administrateurs), IFTS, IAT, PSR, ISS et/ou IEMP	368 452	436	845	0	0	0	0	0	0
Primes rétribuant des sujétions particulières	Primes créées à partir des IFTS, IAT, et/ou IEMP	60 036	153	392	0	0	0	0	0	0
Indemnité de technicité des lycées	Prime créée à partir de l'IAT	142 916	2 123	67	0	0	0	0	0	0
Indemnités maintenues aux agents de l'Etat détachés sur emplois fonctionnels de direction	Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 (article 13-1)	119 994	3	39 998	0	0	0	0	0	0
Primes de maîtres d'apprentissage	Délibération Aquitaine du 19 octobre 2015)	56 255			0			0		
Autres primes		186			498			0		
TOTAL 2		1 106 793			63 702			41 227		

2. La différence constatée entre l'ancienne région Limousin et l'ancienne région Poitou-Charentes ne provient pas d'écart significatifs sur les primes liées aux grades ou filières, puisque les montants moyens annuels versés par l'ancienne région Limousin étaient supérieurs pour plusieurs indemnités à ceux versés par l'ancienne région Poitou-Charentes.

Tel est le cas pour l'IFTS (montant moyen en Limousin de 5 920 € contre 3 929 en Poitou-Charentes si l'on totalise l'IFTS et la « prime annuelle ») et pour l'IEMP (montant moyen en Limousin de 1 586 € contre 1 427 € en Poitou-Charentes). Certes, un écart existe en sens inverse pour l'IAT (montant moyen en Limousin de 2 895 € contre 3 242 € en Poitou-Charentes si l'on totalise l'IAT et la « prime annuelle »).

Globalement, une application à l'ancienne région Limousin des montants moyens par bénéficiaires de l'ancienne région Poitou-Charentes pour les primes liées aux grades ou filières n'aurait pas généré un écart significatif (0,08 M€).

L'écart entre ces deux régions ne s'explique pas non plus par les primes liées aux fonctions ou aux sujétions particulières.

Il s'explique donc pour l'essentiel par le fait que l'ancienne région Limousin ne disposait pas dans son cadre indemnitaire d'avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi n°84-53.

Si on avait appliqué au 1 467 agents de Limousin potentiellement concernés les montants moyens individuels de Poitou-Charentes pour les différentes catégories A, B et C, le montant global se serait élevé 3,082 M€.

3. En résumé, les différences des montants d'indemnités versés aux agents titulaires par les trois anciennes régions s'expliquent par des choix politiques différents :

- en Aquitaine, les montants individuels moyens par grades pour les IAT et les IEMP étaient nettement moins élevés que dans les deux autres régions, mais le cadre indemnitaire était davantage orienté vers l'indemnisation de fonctions spécifiques, notamment d'encadrement ;
- en Poitou-Charentes et en Limousin, les IAT et IEMP présentaient des montants moyens individuels assez proches et nettement plus élevés qu'en Aquitaine, l'indemnisation de fonctions spécifiques y étant quant à elle peu utilisée ; il faut certes rappeler, dans le cas de Poitou-Charentes, l'existence des dépassements individuels irréguliers sur les IAT (voir la partie 4.1.4 ci-dessus) ;
- l'ancienne région Limousin n'avait pas maintenu d'avantages acquis de l'article 111 de la loi n°84-53 ;
- en revanche, des avantages présentés comme « *collectivement acquis* » étaient versés en Aquitaine et en Poitou-Charentes (avec des montants individuels moyens pas très éloignés entre les deux régions), étant rappelé malgré tout, dans les deux cas, l'existence de situations non totalement conformes à la définition juridique de ces avantages (voir la partie 4.1.3 ci-dessus).

Les écarts sur les régimes indemnitaires des agents non-titulaires

Comme indiqué dans la partie 4.1.1 du présent rapport, une comparaison globale entre les montants des indemnités versées en 2015 a montré que si on avait appliqué à l'ensemble des agents non-titulaires des trois anciennes régions le ratio « *indemnités versées / rémunérations principales* » constaté en Aquitaine, les montants d'indemnités versées auraient été supérieurs de 0,619 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et de 0,162 M€ pour l'ancienne région Limousin, soit un écart total en plus de 0,782 M€ ;

Pour avoir une vision plus simple et synthétique de l'origine des écarts, le tableau suivant reprend simplement les trois grandes catégories de primes telles qu'elles ont été détaillées en cours d'instruction⁷³ et les rapporte au rémunérations principales versées aux agents non-titulaires en 2015.

Tableau 121 - Agents non-titulaires : comparaisons simplifiées par types d'indemnités

AGENTS NON TITULAIRES (2015)		Aquitaine	Poitou-Charentes (BP + BA)	Limousin
Rémunération principale non titulaires (c/64131)		11 016 500	6 862 025	3 030 067
Primes et indemnités liées aux grades ou filières territoriales	Montants	1 634 505	999 464	541 886
	% des rémunérations principales du c/64131	15%	15%	18%
Primes et indemnités liées à des fonctions ou sujétions particulières	Montants	115 487	10 063	448
	% des rémunérations principales du c/64131	1%	0%	0%
Prime relevant des avantages collectivement acquis	Montants	877 929	6 390	0
	% des rémunérations principales du c/64131	8%	0%	0%
TOTAL DES PRIMES ET FONCTIONS	Montants	2 627 921	1 015 917	542 334
	% des rémunérations principales du c/64131	24%	15%	18%

Il montre que l'écart pour ce qui est du ratio « indemnités sur rémunérations principales » constaté pour la région Aquitaine s'explique essentiellement par l'octroi aux agents non-titulaires des avantages collectivement acquis (ce qui n'a quasiment pas été le cas en Poitou-Charentes et pas du tout en Limousin).

4.1.6 Le cadre indemnitaire institué par la région Nouvelle-Aquitaine

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a prévu, en son article 114, les dispositions suivantes : « (...) Dans un délai de deux ans à compter de la date du regroupement (soit le 1^{er} janvier 2016), la collectivité délibère sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard au 1^{er} janvier 2023, sans préjudice de l'article L. 5111-7 du (code général des collectivités territoriales). Cette délibération détermine également les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Dans l'attente de la délibération, les agents nouvellement recrutés bénéficient du régime indemnitaire et des conditions d'emploi qui étaient applicables à l'emploi auquel ils sont affectés ». L'article L.5111-7 auquel il est ainsi renvoyé dispose quant à lui que : « Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable (...) »

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré le 18 décembre 2017 pour fixer le nouveau cadre indemnitaire.

La région a décidé de réaliser l'harmonisation des régimes indemnitaires en quatre ans et quatre étapes. La première étape, concomitante à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), sera effective au 1^{er} janvier 2018, les trois autres étapes s'échelonnant jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

Le RIFSEEP s'appliquera aux agents titulaires, stagiaires et contractuels. Sa mise en place concerne tous les cadres d'emplois dont le corps équivalent de la fonction publique d'État bénéficie de ce régime indemnitaire. Or, tel n'est pas le cas des conseillers des activités physiques et sportives (un seul agent concerné au cas d'espèce)

⁷³ Ce qui explique que leurs montants soient légèrement inférieurs à ceux figurant aux comptes 64138, notamment pour l'ancienne région Limousin.

et, surtout, des 5 100 adjoints techniques des établissements d'enseignement –ATTEE- (anciennement personnels techniques, ouvriers et de services de l'Etat-TOS-), qui sont exclus du dispositif.

Dès lors, et afin d'étendre le bénéfice du RIFSEEP à tous les agents, une intégration vers le cadre d'emplois des adjoints techniques a été proposée aux agents du cadre d'emplois des ATTEE. Pour les agents qui souhaiteront malgré tout rester dans ce cadre d'emplois, il est prévu d'appliquer le montant maximum légal de l'IAT pour les agents encadrants et le montant maximum légal de l'IAT minoré de 15 euros pour les agents non encadrants.

L'incidence financière annuelle des mesures ainsi adoptées par le conseil régional en décembre 2017 est évalué par la région à environ 6,2 M€ en 2018, 3,4 M€ en 2019, 3,6 M€ en 2020 et 3,8 M€ en 2021 (montants bruts charges comprises).

Ces estimations sont réalisées sous l'hypothèse que la totalité des agents du cadre d'emplois des ATTEE intègre le cadre d'emplois des adjoints techniques. Au 23 novembre 2017, environ 3 800 ATTEE s'étaient prononcés favorablement pour cette demande d'intégration. Le maintien des 1 300 autres agents dans le cadre d'emplois des adjoints techniques des établissements d'enseignement entraînerait une diminution de l'incidence financière précédemment énoncée d'environ 2,8 M€ sur les 4 années.

En définitive, à terme, ce nouveau cadre indemnitaire aura donc, selon la région, un coût annuel supplémentaire par rapport à la situation 2017 estimé entre 14,2 et 17 M€.

Il peut donc être observé que, dans l'hypothèse la plus élevée, ce coût annuel supplémentaire représentera donc plus du double de ce qu'aurait été un strict alignement :

- des indemnités de tous les agents titulaires de la nouvelle région sur les montants moyens constatés en 2015 dans l'ancienne région Poitou-Charentes (un tel alignement aurait eu un coût annuel pouvant être estimé entre 6,8 et 7,4 M€, après la suppression en 2017 d'environ 1 M€ de dépassements d'IAT irrégulièrement versés) ;
- des indemnités de tous les agents non-titulaires de la nouvelle région sur les montants moyens de l'ancienne région Aquitaine (ce qui, comme indiqué précédemment, aurait eu un coût annuel d'environ 0,8 M€).

La nouvelle région Aquitaine a donc fait le choix, au-delà d'un strict alignement, de consentir à partir de 2018 un effort financier supplémentaire pour le cadre indemnitaire de ses agents.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que cet effort financier a principalement été réalisé en faveur des agents techniques de catégorie C des lycées. Concernant les catégories A et B, il a indiqué qu'il a été fait le choix d'un dispositif à effet financier plus mesuré, qui sera complété ultérieurement. Selon lui, « *un régime indemnitaire conséquent notamment pour les agents de la catégorie A, permet à la région de se doter d'une ingénierie de haut niveau nécessaire à ses compétences* ».

Il ressort par ailleurs de la lecture de la délibération soumise au conseil régional le 18 décembre 2017 que le cadre indemnitaire ainsi adopté ne clarifie toujours pas la situation des agents en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités ou établissements publics et qui seraient détachés sur des emplois fonctionnels de direction sur le fondement du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987. La Chambre rappelle donc qu'il appartient au conseil régional de délibérer sur ce point s'il souhaite maintenir la possibilité, pour ces agents, de conserver le régime indemnitaire de leur cadre d'emploi d'origine.

4.2 LA NOUVELLE BONIFICATION INDEMNITAIRE (NBI)

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les collectivités territoriales se fonde sur l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 et sur plusieurs décrets d'application (n° 93-863 du 18 juin 1993 n° 2001-685 du 30 juillet 2001, n° 2001-1274 du 27 décembre 2001, n° 2001-1367 du 28 décembre 2001, n° 2006-779 du 3 juillet 2006, n°2006-780 du 3 juillet 2006).

Pour chacune des trois anciennes régions et pour la nouvelle région, il a été demandé la production de la liste des agents bénéficiant de la NBI en 2015 et en 2016, avec, pour chaque agent, la mention de l'emploi et/ou des fonctions justifiant l'attribution de cet avantage.

Le tableau ci-après compare les trois anciennes régions et la nouvelle région.

Tableau 122 - Comparaisons concernant la nouvelle bonification indiciaire

	Ancienne région Aquitaine 2015	Ancienne région Poitou-Charentes 2015	Ancienne région Limousin 2015	Total 2015 anciennes régions	Total Nouvelle-Aquitaine 2016
ETPT Titulaires aux comptes administratifs	3 363,7	2 562,3	1 429,0	7 355,0	
B- Nombre d'agents percevant la NBI	767	524	294	1 585	1 627
Ratio A/B	23%	20%	21%	22%	
C / Nombre total de points NBI attribués	11 515	8 075	4 517	24 107	24 027
Ratio C/B	15,0	15,4	15,4	15,2	14,8

Il ne met pas en évidence de différence majeure, que ce soit pour le ratio rapportant le nombre de bénéficiaires aux ETPT d'agents titulaires figurant aux comptes administratifs (ratio se situant entre 20 et 23 % pour les trois anciennes régions) ou pour le ratio rapportant le nombre total de points de NBI au nombre d'agents bénéficiaires (ratio se situant entre 15 et 15,4 points de NBI par bénéficiaire).

Des vérifications plus détaillées ont consisté à vérifier :

- que les agents percevant la NBI en 2015 et en 2016 au titre d'un emploi fonctionnel de direction étaient bien nommés sur un emploi de ce type et que le nombre de points qui leur avait été attribué correspondait à la réglementation ;
- que, pour ces mêmes agents, les attributions réelles mentionnées en 2015 sur leurs fiches de paie, étaient conformes à la réglementation et à la liste produite ;
- qu'une consultation rapide de l'ensemble des fiches de paie 2015 des trois anciennes régions sur la base d'un logiciel spécifique ne révélait pas l'attribution de NBI supérieures à 25 points à d'autres agents que ceux figurant sur les listes produites.

Ces vérifications n'ont pas révélé d'anomalie.

4.3 LES LOGEMENTS ET VEHICULES DE FONCTION ET LES AUTRES AVANTAGES EN NATURE

4.3.1 Les logements de fonction

Le rappel des textes applicables

Aux termes de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. / L'attribution des logements de fonction aux personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans un établissement public local d'enseignement (...) fait l'objet d'une proposition préalable du conseil d'administration de l'établissement (...). / La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. / Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination. / Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction (...) (peut) être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels (...) d'une région (...). Dans les mêmes conditions, un logement (...) (peut) être attribué par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil (...) régional (...).* »

Les articles L.2124-32 (concernant le domaine public) et L.2222-11 (concernant le domaine privé) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) précisent tous les deux que les conditions d'attribution d'un logement de fonction par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics sont régies par les dispositions précitées de la loi du 28 novembre 1990.

Depuis l'intervention du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, et en application du principe de parité⁷⁴, il y a lieu pour les collectivités locales d'appliquer les règles prévues en matière de concessions de logements des agents de l'Etat, telles que fixées désormais par les articles R.2124-64 à D.2124-75 du CG3P.

Ainsi et contrairement au régime antérieur (figurant dans le code du domaine de l'Etat et dans lequel une distinction est opérée selon le type de logement - nécessité ou utilité de service- quant à la prise en charge des avantages accessoires au logement), l'article R.2124-71 du CG3P a harmonisé les règles applicables pour l'ensemble de ces cas : « *le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte⁷⁵ supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe (...), ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant* ».

Ce décret est entré en vigueur le 11 mai 2012. Toutefois, selon les dispositions de son article 9, les agents déjà bénéficiaires d'une concession de logement avant cette date pouvaient en conserver le bénéfice conformément aux anciennes dispositions, au plus tard jusqu'au 1er mai 2016, date à partir de laquelle seul le nouveau régime pouvait subsister.

Les constatations faites

Il importe au préalable de préciser que le contrôle effectué en ce domaine pour les trois anciennes régions a exclu de son champ tous les logements de fonction des personnels exerçant dans un établissement public local d'enseignement ou des personnels exerçant dans un autre établissement public local de formation. Ce choix résulte de deux considérations :

- en application de l'article R2124-78 du CG3P, les conditions d'attribution, par les régions, de concessions de logement aux personnels de l'Etat employés dans les établissements publics locaux d'enseignement restent fixées par les dispositions des articles R. 216-4 à R. 216-19 du code de l'éducation. Or ces dispositions prévoient des règles et critères multiples et complexes d'attribution ;

⁷⁴ Voir l'application de ce principe en matière de logement par les décisions en A du Conseil d'Etat n°147962 du 2 décembre 1994 « Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord » et n°153679 du 30 octobre 1996 « Commune de Muret »

⁷⁵ Cette notion de « *convention d'occupation précaire avec astreinte* » a été substituée, depuis 2012, à celle de « *concession pour utilité de service* ».

- dès lors, et puisque ce type de situation était susceptible de concerner un très grand nombre d'agents, son analyse détaillée aurait nécessité des investigations longues, qui auraient très largement excédé le temps dévolu au contrôle.

Pour les autres logements des trois anciennes régions, les situations observées sont les suivantes.

- en Aquitaine, n'a été signalé qu'un cas de logement par nécessité absolue de service, pour le gardien de l'hôtel de région. L'attribution de ce logement repose sur une délibération de la commission permanente en date du 22 mars 1999 qui n'avait pas été mise à jour au 1^{er} mai 2016, alors qu'elle prévoyait la gratuité de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage. Il a toutefois été indiqué en fin d'instruction qu'il a été récemment mis un terme à ce logement de fonction, remplacé par le recours à une entreprise de surveillance et de gardiennage ;
- en Poitou-Charentes, il n'avait été signalé en cours d'instruction qu'une situation ancienne de logement de fonction par nécessité absolue de service, concernant un ancien directeur de cabinet, pour une période d'un an et huit mois qui s'est achevée en août 2012. Cette situation n'a donc pas été examinée en détail. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a signalé deux autres cas de logement, l'un pour le gardien de la maison de région et l'autre pour le lieu de stockage du fonds régional d'art contemporain Poitou-Charentes (FRAC) à Linazay. Cependant, aucun autre document n'ayant été produit à l'appui de cette réponse, la chambre régionale des comptes n'a pas pu analyser les conditions et modalités d'octroi de ces logements ;
- en Limousin, outre une situation de logement, pendant cinq mois en 2014 de l'ancien directeur général des services, il n'a été fait mention que d'un autre cas de logement par nécessité absolue de service, là aussi pour le gardien de l'hôtel de région. Ces attributions de logements avaient bien fait l'objet de délibérations du conseil régional en dates du 20 mars 1989 (gardien) et du 2 juillet 2004 (directeur des services), reprises et complétées par l'article 3 de la délibération du 23 juin 2014 (qui a prévu également la possibilité de loger, par nécessité absolue, le directeur adjoint des services).

Le seul arrêté individuel d'attribution encore en vigueur en 2015, à savoir celui concernant le gardien de l'hôtel de région, bien que signé le 10 juillet 2012 soit postérieurement à la parution du décret n°2012-752 du 9 mai 2012, mentionne encore à tort la gratuité de l'eau, du gaz, de l'électricité, du chauffage et de l'abonnement téléphonique (ainsi que des consommations à hauteur de 300 € par an).

La Chambre observe qu'il serait nécessaire pour la région Nouvelle-Aquitaine de revoir l'ensemble du dispositif de logements de ses agents. Cela permettrait en particulier au conseil régional d'abroger les anciennes délibérations⁷⁶ et, le cas échéant, de fixer les règles devant désormais être appliquées, conformément aux dispositions du CG3P. M. ROUSSET a aussi indiqué qu'une délibération serait prise en ce sens lors du conseil régional d'octobre 2018, ce dont il est pris acte.

4.3.2 Les véhicules de fonction

Aux termes de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 « (...) / Pour l'application des dispositions précédentes, (...) un véhicule peut (...) être attribué(...) par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels (...) d'une région (...). Dans les mêmes conditions, (...) un véhicule de fonction peut (...) être attribué par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil (...) régional (...) »

Le contrôle effectué sur ce point appelle les observations suivantes :

⁷⁶ En effet, pour l'Aquitaine, la délibération du 22 mars 1999 prévoyait d'autres logements de fonction par nécessité absolue de service (pour le directeur de cabinet, le directeur général des services et les directeurs généraux adjoints) et par utilité de service (pour le directeur général adjoint des services chargé de la formation et de la jeunesse) alors que ces dispositions n'étaient plus mises en œuvre depuis au moins 2011. Pour le Limousin, la délibération du 23 juin 2014 prévoyait des logements de fonction par nécessité absolue de service (pour le directeur de cabinet, le directeur général des services et les directeurs généraux adjoints) qui n'étaient pas mises en œuvre en 2015.

- en Aquitaine, sept agents bénéficiaient de véhicules de fonction. Or, il n'existait pas de délibération autorisant ces attributions de véhicules, en méconnaissance des dispositions législatives précitées, ni de règlement pour leur utilisation ; de plus, trois des bénéficiaires (l'un de septembre 2010 à février 2015 et les deux autres depuis fin septembre 2012) n'occupaient pas un emploi ouvrant droit à cet avantage en nature au regard des mêmes dispositions ;
- la région Poitou-Charentes n'avait pas attribué de véhicule de fonction à ses agents ;
- en Limousin, huit agents ont bénéficié de véhicules de fonction au cours de la période 2011-2015, toutes ces situations ayant bien fait l'objet de délibérations préalables du conseil régional, en dates du 2 juillet 2004, du 23 juin 2014 et du 14 octobre 2014. Cependant, il n'existait pas de règlement d'utilisation de ces véhicules.

L'état de la situation sur ce point en Nouvelle-Aquitaine au 1^{er} janvier 2017 mentionne six attributions de véhicules de fonctions (dont aucune sur les sites de Poitiers et de Limousin) sans délibération préalable du conseil régional ni règlement d'utilisation. De plus, deux des six bénéficiaires n'entraient pas dans les cas prévus par l'article 21 précité de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990.

La nouvelle région avait toutefois apporté en cours d'instruction les précisions suivantes : une délibération prévoyant l'octroi des véhicules de fonction sera prévue lors d'une prochaine commission permanente ; un règlement d'utilisation des véhicules est en cours de finalisation ; afin de se conformer à l'article 21 précité, les deux agents qui n'en relevaient pas ont été avisés qu'ils devaient rendre leurs véhicules.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a fait état d'une régularisation opérée par délibération de la commission permanente en date du 5 février 2018.

La chambre observe toutefois que, comme elle l'avait rappelé dans ses observations provisoires, il appartient au conseil régional de Nouvelle Aquitaine de se prononcer sur les attributions de véhicules aux agents, et non pas à la commission permanente, cette compétence ne lui ayant pas été déléguée par la délibération 2016.6.SP du 4 janvier 2016 qui est visée par la délibération de la commission permanente du 5 avril 2018.

Par ailleurs, cette délibération du 5 février 2018 vise l'article 21 susmentionné de la loi du 28 novembre 1990 mais fait en réalité application de l'article 34 de la loi de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013, codifié à l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil régional peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la région lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. / (...)* ».

Sur ce fondement, cette délibération décide d'« *attribuer, pour l'exercice 2018, un véhicule de fonction (...) (au) directeur général des services (et au) (...) directeur de cabinet* ». Elle indique par ailleurs que « *la région prend en charge les frais relatifs à l'utilisation de ces véhicules (carburants, réparations-entretien, assurances, péages). Il s'agit bien là d'avantages à valoriser au titre des avantages en nature auxquels sont soumis les cotisations réglementaires dues* ».

Or, la chambre régionale des comptes observe que les véhicules mis à disposition en application du premier alinéa susmentionné de l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales semblent plutôt s'apparenter à des véhicules de service, puisqu'ils ne sont mis à disposition des élus et des agents que pour « *l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions* », ce qui semble exclure toute possibilité d'usage privatif et par voie de conséquence, toute notion d'avantage en nature. Par ailleurs, cet article du code général des collectivités territoriales impose qu'il soit délibéré chaque année sur ce point.

La Chambre invite donc la région à revoir cette situation, d'une part, en faisant délibérer le conseil régional (et non pas la commission permanente) et, d'autre part, eu égard à la confusion juridique générée par l'inclusion des agents dans le champ de l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013, en choisissant la base juridique qui lui paraît la plus adaptée pour les véhicules qu'elle entend mettre à disposition de certains de ses agents (article 21 de la loi du 28 novembre 1990 ou article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales).

4.3.3 *Les outils issus des technologies de l'information et de la communication*

Le rappel des textes

Jusqu'au 12 octobre 2013 aucun texte applicable aux agents des collectivités territoriales ne prévoyait la mise à disposition par leur employeur d'outils issus des technologies de l'information et de la communication, dont l'usage pourrait être en partie privé. Toutefois, l'article 34 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a créé notamment l'article L.4135-19-3 du code général des collectivités territoriales qui dispose, dans une section concernant les élus locaux mais en mentionnant également les « agents de la région », que : « (...) *tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

Par ailleurs, une telle possibilité est ouverte pour les employeurs privés. Dans ce cas, l'article 4 de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale (NOR: SANS0224281A) dispose que « (...) *lorsque, dans le cadre de l'activité professionnelle du travailleur salarié ou assimilé, l'employeur met à la disposition permanente de ce dernier des outils issus des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dont l'usage est en partie privé, l'avantage en nature constitué par son utilisation privée est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait annuel estimé à 10 % de son coût d'achat ou, le cas échéant, de l'abonnement, toutes taxes comprises* ».

La mise en œuvre de ces dispositions a été précisée par deux circulaires⁷⁷ dont il résulte que :

- « *la réalité de l'usage privé résulte soit d'un document écrit (contrat individuel, accord conventionnel ou d'entreprise, règlement intérieur, circulaire professionnelle, courrier de la direction...), soit de l'existence de factures détaillées (...)* » ;
- « *s'il y a document écrit : / - soit il mentionne la réalité de l'usage privé : il y a alors assujettissement sur cet usage privé ; / - soit il indique que ces matériels sont toujours destinés à l'usage professionnel : il ne peut y avoir assujettissement. S'il n'y a pas de document écrit : / - s'il y a utilisation raisonnable seulement, il n'y a pas assujettissement ; / - s'il y a une utilisation privée au-delà de cette utilisation raisonnable, il y a assujettissement sur la base des factures détaillées ; / - s'il peut être démontré que l'utilisation découle d'obligations ou de sujétions professionnelles, il n'y a pas assujettissement* ».

Les contrôles effectués sur ce point

Les vérifications faites appellent les observations suivantes :

- pour la région Aquitaine, il n'a pas été conservé d'archive de la liste des agents concernés en 2015, cette liste étant actualisée au fil des attributions ; il n'existe pas non plus de délibération du conseil régional ou de la commission permanente pour les mises à disposition d'outils informatiques. Toutefois, il avait été établi en juin 2013 une charte sur l'utilisation des moyens informatiques et de communication électronique dont le chapitre 4 comporte plusieurs règles autorisant exceptionnellement l'usage des outils informatiques professionnels à usage privé, mais en encadrant cet usage afin que les correspondances privées soient clairement identifiées.

L'existence de cette charte est un élément positif qu'il y a lieu de souligner. Toutefois, l'analyse de ses règles susmentionnées montre aussi qu'il y aurait donc eu nécessité de faire délibérer le conseil régional pour ces mises à disposition d'outils informatiques puisqu'il y était également autorisé, à la marge, un usage privé (lequel relevait donc, de ce fait, de la catégorie des avantages en nature) ;

⁷⁷ DSS/SDFSS/5B/N°2003/07 du 7 janvier 2003 (NOR : SANS0330003C) et DSS/SDFSS/5 B no 2005-389 du 19 août 2005 (NOR : SANS0530351C)

- pour la région Poitou-Charentes, il a été indiqué : qu'il n'a pas été conservé d'archive de la liste des agents concernés en 2015, cette liste ayant été actualisée au fil des attributions ; qu'il n'existe pas de délibération du conseil régional ou de la commission permanente pour ces mises à disposition d'outils informatiques; que les demandes des agents devaient être motivées ; qu'un document donnant le cadre d'utilisation des matériels était communiqué et signé à la remise du matériel.

Dans cette ancienne région, un encadrement plus précis et une délibération préalable pour ces mises à disposition d'outils informatiques auraient donc été nécessaires ;

- pour la région Limousin, il a été produit une délibération du conseil régional en date du 23 juin 2014, qui vise la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 susmentionnée, qui précise les catégories de bénéficiaires des téléphones portables et/ou tablettes numériques et qui, pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, « opte pour le forfait de 10 % du coût annuel de l'abonnement TTC ».

L'effort de transparence et d'encadrement de ce dispositif réalisé par l'ancienne région Limousin mérite donc d'être souligné.

Pour la région Nouvelle-Aquitaine les précisions suivantes ont été apportées en cours d'instruction :

- une liste des agents bénéficiaires en 2017 a été produite ;
- il n'existe toujours pas de délibération du conseil régional sur ce point. Un état des lieux des outils issus des technologies de l'information et de la communication mis à la disposition des agents, sur les trois sites, est en cours, l'objectif étant l'harmonisation des attributions en 2018 ;
- le cadre d'utilisation est précisé dans la charte de télétravail.

La Chambre prend acte de ces éléments et rappelle à la région qu'il lui appartient de vérifier si, au regard des utilisations réelles pouvant être faites de ces outils, il y a lieu de considérer qu'ils peuvent aussi rentrer en partie dans le champ des avantages en nature devant être autorisés par le conseil régional et déclarés sur les fiches de paie.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que la charte sur l'utilisation des moyens informatiques et de communication a reçu un avis favorable du comité technique paritaire le 23 mai et fera l'objet d'un arrêté du président de la région. Il estime par ailleurs « *qu'un usage raisonnable tel que mentionné dans la charte ne produit pas de surcoût et d'avantage en nature. (..) La vérification de l'usage des outils issus des technologies de l'information et de la communication, qui pourraient être considérés comme des avantages en nature devant être autorisés et déclarés sur les fiches de paie, dans un monde professionnel de plus en plus nomade, est donc complexe et apparaît obsolète. (...)* ».

4.3.4 Les frais de représentation des agents

Aux termes de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 : « (...) / Pour (...) (les) agents occupant l'un des emplois fonctionnels (...) d'une région (...) (et pour) un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil (...) régional (...) (les) frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant ». Ces dispositions ont fait l'objet de précisions par le Conseil d'Etat dans son avis en A n° 287656 du 1^{er} février 2006⁷⁸ :

⁷⁸ « 1°) Ces dispositions, qui confèrent compétence à l'organe délibérant des collectivités publiques concernées pour fixer les frais de représentation inhérents aux fonctions des agents occupant les emplois fonctionnels qu'elles énoncent, sont immédiatement applicables sans que soit nécessaire l'édiction par les autorités de l'Etat d'un texte réglementaire, que d'ailleurs, ni la loi du 28 novembre 1990 ni la loi du 12 juillet 1999 qui les a introduites ne prévoit.

Il a été demandé, pour chacune des trois anciennes régions (de 2011 à 2015) et pour la nouvelle région, de préciser si des agents ont bénéficié de frais de représentation inhérents à leurs fonctions.

Les réponses apportées indiquent qu'aucun des agents visés par les dispositions législatives précitées n'étaient concernés, dans aucune des trois anciennes régions. La région Nouvelle-Aquitaine a précisé qu'« *une réflexion est en cours pour harmoniser les règles de gestion et les procédures relatives d'une part aux frais de représentation et d'autre part aux frais engagés dans le cadre des relations publiques* ».

4.3.5 La déclaration fiscale et sociale des avantages en nature

Aux termes de l'article 82 du code général des impôts « *pour la détermination des bases d'imposition (de l'impôt sur le revenu), il est tenu compte (...) de tous les avantages en argent ou en nature accordés aux intéressés en sus des traitements, indemnités, émoluments, salaires, pensions et rentes viagères proprement dits. (...) Le montant des rémunérations allouées sous la forme d'avantages en nature est évalué selon les règles établies pour le calcul des cotisations de sécurité sociale en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (...)* ».

Aux termes de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale : « *pour le calcul des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment (...) les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature (...)* ». Pour l'application de ces dispositions, les avantages en nature doivent être évalués « *lors de chaque paie* » comme le prévoit l'article R.242-1 du même code.

Ainsi, les avantages en nature dont peuvent bénéficier certains agents (logements par nécessité ou utilité de service, véhicules de fonction pouvant servir en partie à une utilisation privative) doivent faire l'objet d'une déclaration fiscale et sociale, et apparaître à ce titre sur leurs fiches de paie mensuelles.

La vérification du respect de ces obligations de déclaration fiscale et sociale a été effectuée par l'examen des fiches de paie 2015 des bénéficiaires de divers avantages en nature.

Elle appelle les observations suivantes :

- pour les avantages en nature « logement » par nécessité absolue de service : pour l'Aquitaine, cet avantage en nature du gardien de l'hôtel de région n'apparaissait pas sur ses fiches de paie ; en revanche, pour le Limousin, la déclaration de l'avantage logement de la gardienne y figurait bien ;
- pour les véhicules de fonction, ces avantages apparaissaient bien sur les fiches de paie de tous les bénéficiaires en Limousin. En Aquitaine, ils n'apparaissent que sur les fiches de paie de novembre et décembre 2015, mais pas avant ;
- pour les téléphones et autres outils informatiques portables, ces avantages apparaissent bien sur les fiches de paie de tous les bénéficiaires en Limousin mais pas en Aquitaine ni en Poitou-Charentes

2°) Les dispositions précitées, qui ne précisent pas les modalités de détermination et de versement par les collectivités publiques concernées des frais de représentation, permettent à leurs organes délibérants d'instaurer le versement d'une somme forfaitaire au titre de ces frais, sous réserve que ce forfait ne soit pas disproportionné par rapport aux frais que peuvent normalement impliquer de telles fonctions.

3°) Le versement d'une somme forfaitaire aux agents intéressés, lorsqu'il n'est pas subordonné à la production de justificatifs, constitue un complément de rémunération, soumis comme tel au principe de parité dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Dans le cas où, en revanche, la collectivité concernée institue une dotation budgétaire permettant la prise en charge directe des frais par elle-même ou le remboursement, le cas échéant sous forme forfaitaire, des dépenses de représentation exposées par les agents et dûment justifiées, les sommes considérées n'ont pas le caractère de compléments de rémunération et ne sont, par suite, pas soumises à ce principe. »

La Chambre rappelle donc l'obligation juridique de procéder à la déclaration fiscale et sociale de tous les avantages en nature qui doivent l'être.

4.4 L'ACTION SOCIALE AU BENEFICE DES AGENTS

4.4.1 Les textes applicables

Les règles applicables à l'action sociale figurent l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Les fonctionnaires (...) / (...) participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. / L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. / Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. / Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. / (...)* ».

L'article 88-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dispose que : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre* ».

Les dépenses d'action sociale font partie des dépenses obligatoires des régions énumérées à l'article L.4321-1 du code général des collectivités territoriales.

L'action sociale peut concerner différents aspects, notamment :

- les aides au transports domicile-travail relevant de l'article L.3261-2 du code du travail et du décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 ;
- la mise en place de dispositifs de restauration collective, le conventionnement avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés ou bien l'attribution de titres restaurant régis par l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 et l'arrêté du 22 décembre 1967 ;
- les chèques vacances régis par les articles L .411-1, -8, -11 et D411-6-1 du code du tourisme ;
- les aides pour les gardes de jeunes enfants (réservations de places dans des crèches, chèque emploi service universel) ;
- La contribution au financement des garanties de protection sociale complémentaire en application de l'article 22 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, de l'article 88-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011.

4.4.2 L'action sociale menée directement par les anciennes régions

Les prestations sociales mises en place par les trois anciennes régions ont été maintenues par la nouvelle région jusqu'à la fin de l'année 2017 (voir ci-après). Leur examen appelle les constats suivants :

1. En Aquitaine, comme indiqué précédemment, le pouvoir en matière de définition des prestations d'action sociale pour les agents avait été délégué le 16 avril 2010 par le conseil régional à la commission permanente.

Celle-ci est intervenue à plusieurs reprises par la suite (le 29 novembre 2010, le 25 mars 2013). Le conseil régional est, quant à lui intervenu à nouveau sur le sujet le 15 décembre 2014 (ce qui pose un problème juridique, puisqu'il s'était dessaisi de cette attribution auparavant).

Il a été précisé que les agents exerçant dans des locaux ne disposant pas de restaurant administratif (car éloignés du siège régional, par exemple les agents du port de Bayonne) ont bénéficié des chèques déjeuners. Tel n'a cependant pas été le cas des agents des lycées, qui ont accès à la restauration de leurs établissements scolaires. Mais ces agents des lycées ont pu bénéficier des autres dispositifs d'aide sociale, au même titre que les agents du siège.

Les prestations d'action sociale mises en œuvre en Aquitaine n'appellent qu'une seule observation concernant les aides au transports domicile-travail. Pour ces aides, le décret n°2010-676 du 21 juin 2010 permet en son article 1^{er} la prise en charge partielle des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents au moyen de transports publics de voyageurs et de services publics de location de vélos entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. En son article 3, ce décret dispose que l'employeur public prend en charge la moitié du tarif des abonnements. Or, de 2013 à juin 2016, la région Aquitaine avait retenu un remboursement excédant ce plafond réglementaire de 50 % puisqu'elle avait retenu un plafond de 80 %.

2. En Poitou-Charentes comme indiqué précédemment, le pouvoir en matière de gestion du personnel régional (à l'exclusion de la création d'emplois) avait été délégué par le conseil régional à la commission permanente le 26 mars 2010 puis à nouveau le 16 mai 2014. Le mode de délégation antérieur n'a pas été examiné dans le cadre du présent contrôle.

Or, en dépit de cette délégation d'attribution donnée à la commission permanente, le conseil régional a délibéré à quatre reprises sur des dispositifs relevant de l'action sociale à destination des agents. En principe, une délégation d'attributions dessaisit l'organe délégant, tant qu'il ne l'a pas rapportée. Certes, en Poitou-Charentes, tous les membres du conseil régional étaient aussi membres de la commission permanente. Mais il n'en demeure pas moins que ces deux organes sont juridiquement distincts.

Il a par ailleurs été précisé que seuls les agents du siège et les agents n'ayant pas accès à une possibilité de restauration collective à tarif préférentiel pouvaient bénéficier des chèques déjeuners (à l'exclusion par conséquent des agents des lycées, des animateurs culturels et des équipes informatiques de proximité).

Tous les autres dispositifs d'action sociale étaient applicables à tous les agents, avec des modulations suivant la situation familiale, financière, sociale, médicale du demandeur.

L'examen de ces prestations n'appelle qu'une observation : la région Poitou-Charentes subventionnait plusieurs crèches pour la garde des enfants du personnel. Or, dès lors qu'il s'agissait plutôt du paiement de prestations, le dispositif juridique le plus adéquat aurait été le recours à des marchés publics. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il n'y a plus de versements à ces crèches depuis 2017, ce qui rend inutile le recours à un marché public.

3. En Limousin, les décisions en matière d'action sociale étaient prises par le conseil régional.

Il a été précisé que les chèques déjeuner étaient attribués aux personnels du siège du Conseil Régional et de ses agences. Les personnels travaillant dans les lycées ne bénéficiaient pas de cette prestation car ils avaient accès aux restaurants de leurs établissements scolaires. Les autres dispositifs d'aide sociale mis en place étaient ouverts sans distinction aux agents du siège et aux agents des lycées.

Les prestations mise en place dans cette région n'appellent pas d'observation.

4.4.3 Les actions menées par des associations subventionnées par les anciennes régions

Aux termes de l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 « (...) / L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. / Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes ».

Les trois anciennes régions subventionnaient des associations du personnel, mais pour des activités et des montants différents.

1. En Aquitaine, l'association Amicale de la Région Aquitaine a été créée en 1984. Cette association a bénéficié depuis 2011 de subventions conséquentes de la part de la région : 0,309 millions d'euros (M€) en 2011, 0,736 M€ en 2012 puis en 2013, 0,836 M€ en 2014 et 0,800 M€ en 2015 puis en 2016.

L'association organisait différentes actions : le Noël des enfants, les aides aux séjours pour les enfants et les adolescents, la distribution de chéquiers « culture », l'organisation ou le financement d'activités sportives et culturelles, l'organisation de voyages et de weekends, l'accès à des locations de vacances et l'acquisition à prix réduits de billets de cinéma.

La manière dont la région avait organisé ses relations conventionnelles et financières avec cette association appelle les remarques suivantes :

- pour l'application de l'article 9 précité, il aurait été nécessaire que, lors du vote des subventions à cette association, le conseil régional précise davantage la nature et le poids respectif des prestations qu'elles étaient destinées à financer ;
- le siège de l'association est fixé à l'hôtel de région. Mais il n'a été produit aucune convention de mise à disposition des locaux. Il a été indiqué en cours d'instruction qu'une convention sera établie lors de la réorganisation de l'action sociale ;
- pour la mise à disposition d'agents auprès de l'association (un jusqu'en juin 2014, trois depuis le 1er juillet 2014), les actes (délibérations, conventions et arrêtés) ont été produits. Cependant, ce n'est qu'à compter de juillet 2014 que la région a demandé le remboursement des rémunérations y afférentes, alors que cette obligation était imposée depuis l'intervention de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 qui a créé notamment l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dont le II pose pour principe que, sauf de rares exceptions, « la mise à disposition donne lieu à remboursement » ;
- l'annexe au compte administratif 2015 ne mentionne qu'une subvention de 760 000 € alors que la subvention attribuée cette année s'élève à 800 000 €.

2. En Poitou-Charentes l'association Amicale Région Poitou-Charentes a été créée en 1992.

Cette association a bénéficié depuis 2011 de subventions s'élevant chaque année à 75 000 €.

La manière dont la région avait organisé ses relations conventionnelles et financières avec cette association appelle les remarques suivantes :

- il n'a pas été produit, en cours d'instruction, les conventions établies pour les années 2011, 2013 et 2014 en application du 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 (convention obligatoire lorsque la subvention annuelle est supérieure à 23 000 €) ;

- le siège de l'association est fixé à l'hôtel de région. Mais il n'a été produit aucune convention de mise à disposition des locaux.

3. En Limousin, l'association du comité des œuvres sociales des personnels a perçu des subventions s'élevant à 0,755 M€ en 2012, à 0,780 M€ en 2013, à 0,805 M€ en 2014 et à 0,835 M€ en 2015 puis en 2016.

Cette association gérait, pour le compte de la région, les chèques-déjeuner pour les personnels administratifs du siège et de ses agences ; elle permettait à ses membres de bénéficier de petits prêts gratuits, dans le cadre de conventions passées avec des établissements bancaires ; les agents pouvaient aussi bénéficier par son intermédiaire de chèques lire et disque ; elle participait à des inscriptions à des activités sportives ou culturelles ; elle avait mis en place les chèques emploi service universel permettant de payer des services à la personne en cas de besoin ; elle apportait des aides pour la rentrée scolaire ; elle organisait l'arbre de Noël pour les enfants ainsi que des voyages à l'attention de ses membres.

La manière dont la région avait organisé ses relations conventionnelles et financières avec cette association appelle les remarques suivantes :

- pour l'application de l'article 9 précité, il aurait été nécessaire que, lors du vote des subventions à cette association, le conseil régional précise davantage la nature et le poids respectif des prestations qu'elles étaient destinées à financer ;
- le siège de l'association est fixé à l'hôtel de région. Mais il n'a été produit aucune convention de mise à disposition des locaux. Il a été indiqué en cours d'instruction qu'une convention sera établie lors de la réorganisation de l'action sociale ;
- le montant des subventions figurant en annexe au compte administratif 2015 présentait un écart de 8 100 € avec les délibérations de subvention produites pour 2015.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il sera remédié à l'absence de convention de mise à disposition des locaux aux associations par la création d'une association unique avec laquelle il sera conventionné en 2019. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

4.4.4 Les comparaisons des coûts de l'action sociale entre les trois anciennes régions

Le tableau de la page suivante récapitule les coûts comparés de l'action sociale, en distinguant la nature des aides et chacune des trois anciennes régions.

Si l'on rapporte ces coûts aux effectifs totaux ETPT (titulaires et non titulaires), on aboutit à un montant annuel moyen par agent de 1 009 € pour l'Aquitaine, de 493 € pour Poitou-Charentes et de 1 306 € en Limousin.

Si l'on avait appliqué en Aquitaine le même coût moyen par habitant qu'en Limousin, le coût global supplémentaire aurait été de 1,100 M€. Si l'on avait appliqué en Poitou-Charentes le même coût moyen par habitant qu'en Limousin, le coût global supplémentaire aurait été de 2,173 M€.

Tableau 123 - Comparaisons des coûts d'action sociale en 2015

Natures des aides sociales	Aquitaine 2015		Poitou-Charentes 2015		Limousin 2015		TOTAL	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Aides pour enfants / Prestations allouées par référence à la circulaire ministérielle FP/4 n°1931 / 2B n°256 du 9 juin 1998	243 029	7%	48 030	4%	14 331	1%	305 390	4%
Subventions à des crèches pour des réservations de places		0%	76 434	6%	0	0%	76 434	1%

Natures des aides sociales	Aquitaine 2015		Poitou-Charentes 2015		Limousin 2015		TOTAL	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Chèque emploi service universel (uniquement la part à la charge de la région)		0%	265 055	20%	18 511	1%	283 566	4%
Secours d'urgences et aides non remboursables		0%	non précisé		19 936	1%		0%
Avances et prêts d'action sociale	105 360	3%		0%	9 300	0%	114 660	2%
Bonifications de prêts (uniquement la part à la charge de la région)	26 382	1%		0%	21 888	1%	48 270	1%
Aides spécifiques aux agents handicapés dans le cadre de la convention FIPHFP	129 228	3%	non précisé		24 046	1%		0%
Aides ou bons d'achats à l'occasion d'évènements familiaux ou personnels	259 082	7%		0%		0%	259 082	4%
Aides aux transports domicile travail (prises en charge d'abonnements transports en commun + vélo, ...)	295 797	8%	60 130	5%	11 441	1%	367 368	5%
Chèques vacances (uniquement la part à la charge de la région)	173 790	5%	55 035	4%	421 308	21%	650 133	9%
Chèques déjeuner - tickets restaurant (uniquement la part à la charge de la région)	161 376	4%	739 980	56%	388 154	19%	1 289 510	18%
Restaurant administratif (subvention ou aide régionale)	750 000	20%		0%	0	0%	750 000	11%
Aides pour la protection sociale complémentaire des agents (uniquement la part à la charge de la région)	793 082	21%		0%	113 334	6%	906 416	13%
Association du personnel (Subvention)	800 000	21%	75 000	6%	934 000	47%	1 809 000	26%
Autre dépense d'action sociale	1 427	0%		0%	18 150	1%	19 577	0%
Autre dépense d'action sociale 2015	273	0%		0%		0%	273	0%
TOTAL	3 738 826	100%	1 319 665	100%	1 994 398	100%	7 052 889	100%
ETP titulaires + non titulaires selon bilans sociaux	3 704,9		2 674,4		1 527,0		7 906,3	
Moyenne par ETP	1 009		493		1 306		892	
Coût si on avait appliqué la moyenne Limousin	4 838 929		3 493 004		1 994 398		10 326 331	
Ecart	1 100 103		2 173 339		0		3 273 442	

4.4.5 L'action sociale en Nouvelle-Aquitaine

L'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précise qu'en cas de regroupement de régions, il y a lieu d'appliquer l'article L.5111-7 du code général des collectivités territoriales. Cet article dispose notamment que : « (...) / II.- Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public (...) et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. (...) ».

Comme indiqué précédemment, en 2016 et 2017 ont été maintenus sur chaque site des anciennes régions les modes antérieurs de gestion de l'action sociale.

Le tableau ci-après, complété en cours d'instruction par la nouvelle région, détaille les coûts 2016 des actions sociales par site.

Tableau 124 - Nouvelle-Aquitaine : Les coûts d'action sociale par site en 2016

Natures des aides sociales	Site Aquitaine 2016	Site Poitou-Charentes 2016	Site de Limoges 2016	Total 2016	% du total
Aides pour enfants / Prestations allouées par référence à la circulaire ministérielle FP/4 n°1931 / 2B n°256 du 9 juin 1998	257 389	41 879	13 098	312 366	4%
Subventions à des crèches pour des réservations de places		81 142		81 142	1%
Chèque emploi service universel (<i>uniquement la part à la charge de la région</i>)		178 223	21 283	199 506	3%
Secours d'urgences et aides non remboursables			15 229	15 229	0%
Avances et prêts d'action sociale	120 267		1 200	121 467	2%
Bonifications de prêts (<i>uniquement la part à la charge de la région</i>)	37 778		17 205	54 983	1%
Aides spécifiques aux agents handicapés dans le cadre de la convention FIPHFP	238 818	216 073	3 865	458 756	6%
Aides ou bons d'achats à l'occasion d'événements familiaux ou personnels	317 866	64 000		381 866	5%
Aides aux transports domicile travail (prises en charge d'abonnements transports en commun + vélo, ...)	37 914	24 914	11 396	74 224	1%
Chèques vacances (<i>uniquement la part à la charge de la région</i>)	207 706	62 157	423 187	693 050	9%
Chèques déjeuner - tickets restaurant (<i>uniquement la part à la charge de la région</i>)	275 583	708 068	373 995	1 357 646	19%
Restaurant administratif (<i>subvention ou aide régionale</i>)	750 000			750 000	10%
Aides pour la protection sociale complémentaire des agents (<i>uniquement la part à la charge de la région</i>)	853 270	10 961	118 424	982 655	13%
Association du personnel (<i>Subvention</i>)	800 000	75 000	934 000	1 809 000	25%
Autre dépense d'action sociale 2016	485		9 900	10 385	0%
Total 2016	3 897 076	1 462 417	1 942 782	7 302 276	100%
ETP titulaires + non titulaires selon bilans sociaux	3 704,9	2 674,4	1 527,0	7 906,3	
Moyenne par ETP	1 052	547	1 272	924	

Si l'on rapporte ces coûts aux effectifs totaux ETPT (titulaires et non titulaires) 2015⁷⁹, on aboutit à un montant annuel moyen par agent de 1 052 € pour le site Aquitaine, de 547 € pour le site Poitou-Charentes et de 1 272 € pour le site Limousin. Sur l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine, ce coût moyen par agent s'établit à 924 € en 2016.

Les négociations en vue de l'harmonisation des règles en matière d'action sociale pour la région Nouvelle-Aquitaine ont donné lieu au cours de l'année 2017 à trois réunions de travail. La synthèse de ces travaux a été présentée au comité de dialogue social du 27 septembre 2017.

Toutefois, sans attendre l'issue des négociations engagées en vue de l'harmonisation, la commission permanente de la nouvelle région a institué, dès le 21 novembre 2016, en plus des dispositifs existants dans chacune des anciennes régions, deux nouveaux dispositifs :

- un soutien financier pour permettre aux agents les plus démunis d'avoir accès à de l'aide alimentaire d'urgence, par le biais du chèque d'aide sociale (bons alimentaires) ;

⁷⁹ Ces effectifs 2015 ont été utilisés pour 2016, puisqu'il y a eu globalement très peu de déplacements d'agents entre les trois anciennes régions suite à la fusion.

- un dispositif intitulé "pédagogie et budget", mis en place pour l'année 2017, à titre expérimental, en direction des agents du site de Bordeaux en vue de la prévention du surendettement et l'inclusion sociale, suivi par les assistantes du service social du travail, en lien avec un prestataire associatif.

Le conseil régional a délibéré sur le dispositif retenu le 18 décembre 2017. En application de cette délibération, l'harmonisation du dispositif des prestations sociales pouvant être attribuées aux agents et à leurs familles fera l'objet d'un dispositif transitoire en 2018. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que cette harmonisation a permis de résorber en 2018 les disparités de montants attribués par site.

5 EXAMEN DES SITUATIONS PARTICULIERES

5.1 LES EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTION

5.1.1 *Eléments de présentation*

Les emplois fonctionnels sont des emplois permanents de direction qui peuvent être créés dans des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux répondant à certains seuils démographiques.

Ils sont en grande partie régis par le droit commun du statut de la fonction publique territoriale. Toutefois, en raison de leur nature particulière, qui implique une « relation de confiance » entre l'exécutif de la collectivité et l'agent, et de leurs responsabilités, ils font l'objet de dispositions spécifiques. Les emplois fonctionnels sont régis par les articles 47 (recrutement de contractuels) et 53 (recrutement de fonctionnaires titulaires de catégorie A par procédure de détachement) de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par les décrets n°87-1101 et n°87-1102 du 30 décembre 1987 modifiés⁸⁰. Ces emplois administratifs et techniques de direction ne constituent pas un cadre d'emploi, les emplois fonctionnels sont accessibles par la voie du détachement (fonctionnaires) ou par celle du recrutement direct (agents non-titulaires ou fonctionnaires mis en disponibilité ou hors cadres). La durée maximale du détachement est de 5 ans renouvelable expressément.

Ces emplois concernent celui de directeur général des services, lequel dirige l'ensemble des services de la collectivité dont il coordonne l'organisation, sous l'autorité du maire ou du président. En fonction du type ou de la taille de la collectivité, il peut être secondé par un ou plusieurs directeur(s) général(aux) adjoint(s). Cette possibilité est ouverte à l'ensemble des régions (article 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). L'article 121 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique a introduit un article 53-1 dans la loi précitée disposant qu'un décret en Conseil d'Etat détermine le nombre maximal d'emplois de directeur général adjoint des services que chaque collectivité peut créer, en fonction de son importance démographique. Ce décret n'a pas, à ce stade, été pris par le Gouvernement. Il en résulte que le nombre de DGA n'est, pour l'instant, pas contingenté. Pour autant, en présence d'un effectif significatif de DGA, il peut être intéressant de vérifier que chaque poste correspond à la définition qui en est donnée par le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés (direction et coordination de l'organisation de l'ensemble des services de la collectivité).

La nomination sur un emploi fonctionnel implique en amont la création de cet emploi par l'organe délibérant et les crédits doivent être prévus au budget de la collectivité. Lorsqu'elle s'opère en vertu de l'article 53 (recrutement d'un agent titulaire) elle est également soumise aux exigences de déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion, préalablement à la nomination. En revanche, s'il s'agit d'un recrutement direct (article 47 de la loi du 26 janvier 1984) il ne donne pas lieu à une obligation de publicité de vacance d'emploi auprès du Centre de gestion, contrairement à un recrutement opéré sur le fondement des articles 3-3 et 3-4 de la même loi. Cette interprétation a été précisée par le Conseil d'Etat dans une décision en date du 30 septembre 2015⁸¹ : le recrutement direct déroge à l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, lequel impose la déclaration de la création et la vacance d'un emploi permanent. Dans cette même décision, le juge administratif a confirmé le fait que le recrutement direct sur un emploi fonctionnel peut donner lieu à un contrat à durée indéterminée.

La rémunération des emplois fonctionnels comprend le traitement indiciaire, le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence ainsi que, le cas échéant, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et le régime indemnitaire (primes et indemnités). L'agent détaché est classé à l'échelon de l'emploi fonctionnel comportant

⁸⁰ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale ; Décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ; Décret n°87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁸¹ CE, 30 sept. 2015, « CA Côte Basque - Adour », req. n° 375730.

un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son grade. Les agents recrutés directement au titre de l'article 47 de la loi n° 84-53 précité peuvent être nommés à n'importe quel échelon de la grille indiciaire de l'emploi fonctionnel. S'agissant du régime indemnitaire, il est précisé que les fonctionnaires détachés dans un emploi fonctionnel peuvent bénéficier, sous réserve d'une délibération l'autorisant, de la conservation du régime indemnitaire de leur grade d'origine (article 13-1 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987).

En matière de rémunération, s'il découle de l'article 88 de la loi de janvier 1984 déjà cité que l'organe délibérant peut fixer assez librement les contours du régime indemnitaire tant pour les éléments qui le constituent (dans leur nature et leur montant) que pour les conditions de son attribution (les modulations), il doit cependant respecter deux principes : le principe de légalité et le principe de parité.

- Le *principe de légalité* subordonne l'octroi d'une indemnité à l'existence d'un texte l'instituant expressément. Il trouve sa source dans l'article 20 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « *les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux personnels territoriaux en l'absence d'un texte l'instituant expressément* ».
- Le respect du *principe de parité* se traduit par le fait que le régime indemnitaire décidé par un organe délibérant d'une collectivité doit respecter le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat servant dans des corps comparables. Ce second principe découle de la loi : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité [...] fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* » (article 88 de la loi du 26 janvier 1984 issu de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990). En application de l'article 1 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée au terme d'une comparaison entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'Etat : « *le régime indemnitaire fixé [...] pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes* ». Il est précisé que le juge administratif exerce un contrôle rigoureux de ce principe de parité sans y voir le fondement d'un principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires d'Etat et territoriaux (laquelle reste entièrement suspendue au bon vouloir des collectivités locales et constitue une sorte de faculté maximale). Lorsqu'il est saisi, le juge vérifie l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et apprécie la rémunération objet du recours en référence à la rémunération des fonctionnaires placés dans une situation identique ou similaire. La jurisprudence a permis de dégager les quatre critères d'analyse suivants : les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent et l'expérience de l'agent.

Il est précisé aussi que, conformément au décret n°88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, une prime de responsabilité peut aussi être accordée aux directeurs généraux des services, à condition qu'une délibération l'ait expressément prévue. Cette indemnité est au maximum égale à 15 % du montant du traitement brut de l'intéressé. Aucune disposition n'interdit de cumuler la prime de responsabilité avec le régime indemnitaire. La prime de responsabilité peut notamment être cumulée avec l'IFTS (*question écrite, Assemblée Nationale, 3291, 3 octobre 1988*). De plus, celle-ci ne fait pas partie du régime indemnitaire dont le versement est subordonné aux principes de parité et d'équivalence car elle est fondée sur un texte spécifique à la fonction publique territoriale.

Enfin, comme le prévoit l'article 21 de loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, un logement de fonction par nécessité absolue de service peut être accordé, en dérogation aux règles de droit commun, aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'une région. De plus, en vertu de ce même texte, ces agents peuvent également bénéficier d'un remboursement des frais de représentation inhérents à leurs fonctions, par délibération de l'organe délibérant.

5.1.2 *Les emplois fonctionnels au sein du conseil régional Limousin*

5.1.2.1 **Création, effectifs et modalités de recrutements**

Toutes les délibérations ayant autorisé la création d'emplois fonctionnels au sein du conseil régional Limousin ont été communiquées à la chambre. La délibération du 2 juillet 1982 a conduit à la création d'un emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) de la région Limousin. Les délibérations successives des 11 décembre 1989, 30 mars 2001, 30 avril 2004 et 16 octobre 2008 ont permis la création de quatre autres emplois fonctionnels de directeurs généraux adjoints des services (DGA). Enfin, celle du 24 mars 2011 (SP11-03-0015) a conduit à la création d'un sixième emploi fonctionnel en application de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984.

Sur la base des documents communiqués à la chambre, il apparaît que la collectivité a respecté le nombre d'emplois fonctionnels autorisés par l'assemblée délibérante : le maximum ayant été de cinq en 2013 et 2015 pour un plafond fixé à six.

Entre 2011 et 2015, quatre DGS se sont succédé, ce qui témoigne d'un important *turn-over* sur ce poste. Les mouvements ont été moins nombreux s'agissant des DGA puisque neuf agents au total ont occupé ces fonctions au cours de la même période.

Ces emplois fonctionnels ont été majoritairement occupés par des fonctionnaires. En 2015, un seul contractuel, était en emploi fonctionnel. Recruté le 1^{er} janvier 2011 en tant que directeur, ce dernier a été nommé en emploi fonctionnel à compter du 1^{er} avril 2011 pour occuper les fonctions de DGA du pôle « Développement économique et emploi ». Il est à noter qu'entre le 1^{er} novembre 2011 et le 15 janvier 2015, la collectivité a compté dans ses rangs un autre contractuel, ayant occupé un poste de DGA (pôle « Aménagement du territoire »), mais sans qu'il soit en emploi fonctionnel.

5.1.2.2 **Analyse des rémunérations**

A titre liminaire, il est précisé que sur le plan méthodologique la chambre a choisi de centrer son examen de la conformité des rémunérations des emplois fonctionnels des trois anciennes régions sur le seul exercice 2015.

Il n'a pas été constaté d'anomalies concernant les traitements indiciaires des agents ayant occupé en 2015 un emploi fonctionnel dans l'ancienne région Limousin. Il est rappelé que pour les agents titulaires occupant un emploi de DGA de régions de moins de deux millions d'habitants, le traitement indiciaire ne peut excéder l'indice terminal « hors échelle A » tandis que celui des DGS d'une collectivité de taille analogue ne peut excéder l'indice terminal « hors échelle C ».

S'agissant du régime indemnitaire accordé et versé en 2015 aux agents occupant un emploi fonctionnel, la chambre n'a pas relevé d'anomalie concernant les cinq primes suivantes : l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP), l'indemnité spécifique de service (ISS), la prime de service et de rendement (PSR) et la prime de responsabilité.

- Pour l'IFTS, la somme de 711,07 € attribuée mensuellement à deux agents du cadre d'emploi des attachés (grade de directeurs territoriaux), dont le DGS, représente, en la rapportant au montant de référence de la 1^{ère} catégorie (1471,18 €)⁸², un coefficient multiplicateur d'ajustement de 5,8. Ce coefficient respecte, à la fois, le plafond légal de cette prime (maximum de 8) et l'encadrement fixé par la délibération du 23 juin 2003 ayant instauré cette prime (fourchette pouvant varier de 5 à 5,8 fois le montant moyen annuel attaché à la catégorie) ;

⁸² Le cadre juridique de l'IFTS a été fixé notamment par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 modifié et l'arrêté du 12 mai 2014 qui précise les montants moyens annuels applicables pour l'exercice 2015.

- Pour l'IEMP, les deux mêmes agents concernés ont perçu mensuellement 373,50 €, ce qui correspond à trois fois le montant de référence annuel pour un directeur (1 494 €) et se révèle, à la fois, conforme au cadre légal de cette prime⁸³ et à la délibération de la collectivité (délibération du 23 juin 2003) ;
- Le montant d'ISS⁸⁴ perçu par un agent relevant du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux, 1 658,71 €/mois, est également conforme au maximum réglementaire. Il correspond au montant individuel maximum pouvant être versé à un agent de ce grade en poste dans le Limousin au sein de la fonction publique d'Etat et se révèle conforme à la délibération de la collectivité ayant institué cette prime (délibération du 2 juillet 2004) ;
- Quant au montant de la PSR⁸⁵ perçu par un agent, 239,08 € par mois, il correspond au taux annuel de base pour les ingénieurs en chef de classe normale (2 869 €) fixé par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à cette prime et à la délibération de la collectivité (délibération du 2 juillet 2004). Il n'appelle donc pas de remarque de conformité ;
- Enfin, il apparaît que les trois DGS ont perçu mensuellement une prime de responsabilité représentant 15 % de leur traitement (hors NBI). Une délibération spécifique est intervenue le 16 octobre 1995 pour accorder au poste de DGS le bénéfice de cette prime, instituée par le décret n°88-631 du 6 mai 1988. Par ailleurs, le bénéfice de cette prime est mentionné dans les arrêtés de nomination des intéressés. Le montant accordé s'avère régulier, se situant à un niveau inférieur au taux maximum de 15 % (traitement indiciaire augmenté de la NBI) prévu par les textes encadrant cette prime.

L'analyse des bulletins de salaires fait ressortir que la plupart des agents ayant occupé des emplois fonctionnels en 2015 ont perçu la prime de fonction et de résultat (PFR)⁸⁶. Cette prime a été instaurée par la collectivité par délibération du 31 mars 2014.

S'agissant de ses conditions d'attribution, la délibération indique que peuvent en bénéficier les agents appartenant au cadre d'emplois des administrateurs territoriaux occupant un emploi permanent. Les coefficients de PFR applicables ont été fixés entre 1,85 (administrateur exerçant la fonction de directeur) et 2,26 (administrateur hors classe exerçant la fonction de directeur) pour la part fonction et, pour la part résultat, dans une fourchette comprise entre 2,68 (minimum administrateur) et 3,5 (maximum administrateur général), en fonction de la qualité de l'évaluation annuelle⁸⁷. Les plafonds applicables à chacune des parts de cette prime pour la région Limousin sont donc nettement inférieurs à ceux prévus par les textes ayant instauré cette prime, à savoir 6 pour chacune des deux composantes.

La vérification des bulletins de salaires des agents titulaires occupant des emplois fonctionnels au sein de la collectivité et ayant perçu la PFR n'a pas mis en évidence l'octroi de sommes ne respectant pas les plafonds fixés par l'autorité délibérante. Elle a, par ailleurs, permis d'établir la conformité des montants individuels versés avec les arrêtés individuels pris par le pouvoir exécutif.

En revanche, cet examen a mis en évidence le fait que la PFR a été versée de manière irrégulière à deux agents non-titulaires occupant des postes de directeurs généraux adjoints. En effet, bien que le bénéfice de cette prime

⁸³ Textes de référence : Décret n°97-1223 du 26 décembre 1997 portant création d'une indemnité d'exercice de missions des préfetures ; Arrêté ministériel du 24 décembre 2012 (Journal officiel du 27 décembre 2012) fixant les montants de référence de l'indemnité d'exercice de missions de préfecture abrogeant celui du 26 décembre 1997.

⁸⁴ Textes de référence : décret n°2003-799 du 25 août 2003 (JO du 28 août 2003) modifié en dernier lieu par le décret n°2012-1494 du 27 décembre 2012 (JO du 29 décembre 2012) ; arrêté du 25 août 2003 (JO du 28 août 2003) modifié en dernier lieu par l'arrêté du 31 mars 2011 (JO du 9 avril 2011).

⁸⁵ Prime instituée par le décret n°2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

⁸⁶ Introduite par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique qui a porté modification de la l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les contours juridiques de la PFR ont été précisés par le décret 2008-1533 du 22 décembre 2008, les arrêtés ministériels du 9 octobre 2009 et 9 février 2001 ainsi que la circulaire ministérielle du 27 septembre 2010.

⁸⁷ A ces coefficients multiplicateurs sont appliqués des montants de référence qui s'établissent à 4 600 € pour les administrateurs hors classe et 4 150 € pour les administrateurs.

soit clairement indiqué dans le contrat de travail établi le 3 avril 2014 de l'un de ces deux agents et que les coefficients soient précisés dans un arrêté visé à la même date (coefficient de 2,26 pour la part fonction et 2,92 pour la part résultat) et fixés, pour le second agent, dans un arrêté individuel également en date du 3 avril 2014 (coefficients de 1,82 et 2,68), force est de constater que l'octroi de la PFR à ces deux agents contractuels est contraire à la délibération du 31 mars 2014, qui ne prévoit pas que les non-titulaires puissent en bénéficier.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et l'un des agents concernés font valoir que la délibération ayant instauré la PFR mentionne que cette prime est versée aux agents occupant un « emploi permanent ». Toutefois, la chambre constate que l'article 3 instaurant la PFR a pour titre « Le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux » et qu'il ne précise pas explicitement que les non-titulaires dont les fonctions s'apparentent à celles de ce cadre d'emploi peuvent bénéficier aussi de la PFR. Dans ces conditions, elle maintient son analyse comme quoi le versement de la PFR à ces deux agents était irrégulier. Elle relève aussi, après analyse d'un bulletin de salaire de mars 2014 produit par l'un de ces deux agents, peu avant la mise en place de la PFR, que la collectivité a accordé le bénéfice des dispositions indemnitaires de la délibération du 22 octobre 2007 aux agents non-titulaires. Or, l'article 2 de cette délibération, dont le titre est « régime indemnitaire des administrateurs territoriaux », précise que sont concernés « les agents relevant du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux », sans indiquer que les non-titulaires dont les fonctions s'apparentent à celles de ce cadre d'emplois y sont également éligibles. Dans ces conditions, la chambre estime que les montants dont a bénéficié cet agent début 2014 au titre de l'IFTS et de la prime de rendement manquaient de base légale.

Au titre de l'année 2015, les deux DGA ont perçu, respectivement, un montant cumulé de 12 189,99 € et 721,09 € au titre de la PFR. En retenant comme point de départ la date de mise en place de la PFR au sein de la collectivité, la chambre estime les montants cumulés concernés à près de 30 000 € pour l'un et près de 15 000 €. Il est précisé qu'en vertu des textes en vigueur au sein de la collectivité, ces deux agents auraient pu percevoir l'IFTS et l'IEMP, la délibération du 23 juin 2003 relative à ces deux indemnités prévoyant en son article 2 que « les dispositions de ce nouveau régime indemnitaire seront étendues aux agents non titulaires dont les fonctions s'apparentent à celles des cadres d'emploi bénéficiaires ». A titre de comparaison, les montants mensuels cumulés que ces agents auraient pu percevoir au titre de ces deux primes auraient été de 1 084,57 €, soit moins que ce dont ils ont bénéficié (1566,62 €/mois pour l'un et 1 985,66 €/mois pour l'autre).

5.1.3 Les emplois fonctionnels au sein du conseil régional Poitou-Charentes

5.1.3.1 Création, effectifs et modalités de recrutements

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire l'ensemble des délibérations portant création des emplois fonctionnels de l'ancienne région Poitou-Charentes. Les délibérations du 25 octobre 2004 (04CR023), du 19 décembre 2005 (05CR062) et du 27 juin 2014 (2014CR040) mentionnent, au total, la création de quatre postes de DGA. En revanche, contrairement aux indications fournies par l'ordonnateur, la délibération du 19 décembre 2003 (03CR042) ne fait pas mention de la création d'un emploi fonctionnel pour exercer le poste de DGS, pas plus que la délibération du 13 décembre 2010 n'autorise la création de quatre postes de DGA, ni celle du 17 décembre 2012 (12CR089) ne porte création de deux postes de DGA supplémentaires.

Selon le décompte de l'ordonnateur, la collectivité aurait potentiellement porté au cours de la période examinée le nombre d'emplois fonctionnels autorisés par l'assemblée délibérante de sept (début 2011) à onze (à compter de juin 2014). Le caractère incomplet des pièces communiquées n'a donc pas permis à la chambre de s'en assurer et de pouvoir attester avec certitude que la collectivité, qui semble s'être dotée sur la période d'un maximum de sept emplois fonctionnels⁸⁸, a bien respecté sur la période examinée le nombre d'emplois fonctionnels autorisés par l'assemblée délibérante.

Sur la période 2011-2015, trois DGS se sont succédé à la tête des services de la région ; le dernier d'entre eux ayant été en poste, à compter du 1^{er} octobre 2014. S'agissant des DGA, une dizaine d'agents ont occupé ces fonctions au cours de la période.

Contrairement aux autres régions, en début de période les emplois fonctionnels étaient majoritairement occupés par des contractuels (quatre emplois fonctionnels sur 6 en 2011), lesquels n'étaient plus que 2 début 2015.

5.1.3.2 Analyse des rémunérations

➤ *Des traitements indiciaires conformes*

La vérification des indices de rémunération de l'ensemble des agents ayant occupé un emploi fonctionnel au sein de la région en 2015, opérée sur la base des arrêtés de nomination, des contrats de travail et des feuilles de salaires, n'a pas révélé d'anomalies.

La chambre a relevé, toutefois, que le contrat d'engagement établi en 2009 pour un agent contractuel nommé par la suite, en 2011, sur un emploi fonctionnel (poste de DGA « Environnement, agriculture, eau, habitat »), mentionnaient l'attribution d'une rémunération sur la base de l'indice 1301, correspondant à la Hors Echelle D2. Cet indice est supérieur à celui correspondant à l'emploi de DGS d'une région de moins de 2 millions d'habitants (Hors échelle C). Cette situation ne constitue pas en soi une irrégularité, à condition que les éventuelles primes versées en complément à l'intéressé ne conduisent pas au non-respect du principe de parité. L'absence de feuilles de salaires disponibles pour les exercices 2011 à 2014 n'a pas permis de l'établir avec certitude.

Par délibération du 17 décembre 2012, le conseil régional a décidé d'écarter à l'avenir ce type de situation en décidant que pour les contrats établis à compter du 1^{er} janvier 2013 : « *le traitement indiciaire des agents contractuels recrutés par la Région ne pourra excéder le traitement indiciaire appliqué aux grades hors échelle* ».

⁸⁸ L'analyse des arrêtés d'affectation montre qu'au maximum, entre 2011 et 2015, la collectivité aurait compté sept emplois fonctionnels. Les états du personnel des comptes administratifs mentionnent ce même nombre, que ce soit pour les emplois budgétaires de DGS et DGA autorisés et pour les effectifs pourvus.

➤ *Des montants d'IFTS réguliers*

S'agissant du régime indemnitaire, il apparaît que la collectivité n'a pas mis en place la PFR pour les administrateurs⁸⁹. Plus largement, l'instruction a montré que le régime indemnitaire en vigueur au sein de cette collectivité n'était pas recensé au sein d'un document unique mais s'appuyait sur de nombreuses délibérations, ce qui en rendait la compréhension d'ensemble relativement complexe. Il est à noter aussi que les emplois fonctionnels n'ont pas bénéficié d'avantages en nature de type logements de fonction ou véhicules.

En 2015, cinq agents occupant un emploi fonctionnel ont perçu l'IFTS. Les montants mensuels perçus par les agents concernés ont été compris entre 924,85 € et 1 117,07 €. Cette prime a été instituée par décision (02OCP 0241) de la commission permanente du 15 avril 2002, puis précisé par délibération du 20 décembre 2002 et du 22 septembre 2003. En vertu des textes instaurant le cadre légal de cette prime⁹⁰ et auxquels les délibérations de la collectivité se rapportent, le montant moyen annuel de l'IFTS pour le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux ne peut excéder 3 699,39 € pour les administrateurs et 4 468,22 € pour les administrateurs hors classe, ce qui, en appliquant la modulation maximale correspondant à trois fois le montant moyen, donne des plafonds de prime respectivement de 11 098,17 € et 13 404,66 €.

Il en résulte que les montants d'IFTS versés à ces cinq agents ont respecté le cadre juridique de cette prime. Toutefois, la chambre précise que pour deux de ces cinq agents elle n'a pas été destinataire des arrêtés individuels fixant pour 2015 le montant précis de prime accordé, ce qui n'a pas permis de s'assurer de la parfaite conformité des montants accordés.

➤ *Un montant de prime de responsabilité régulier*

Le DGS en poste en 2015, a perçu mensuellement une prime de responsabilité d'un montant de 668,85 €. Le bénéfice de cette prime, créée par le décret n°88-631 du 6 mai 1988 et régulièrement instituée au sein de la collectivité par délibération⁹¹, est mentionné dans son arrêté de nomination. Cette prime, qui légalement peut être cumulé avec l'IFTS, a représenté 14,4 % de son traitement indiciaire, ce qui n'excède pas le maximum prévu par les textes, à savoir 15 % du traitement plus la NBI (752,88 €).

➤ *Une prime de rendement versée à deux agents dont le montant est irrégulier*

Quatre agents occupant un emploi fonctionnel ont perçu en 2015 la prime de rendement⁹².

Seuls les arrêtés individuels concernant deux de ces quatre agents ont été communiqués à la chambre, ce qui n'a pas permis d'établir la pleine conformité des montants versés aux deux autres agents au titre de cette prime. La transposition de cette prime au sein de l'ancienne région Poitou-Charentes a été décidée dans le cadre de la délibération du 20 décembre 2002. Cette délibération n'a pas prévu l'application d'un taux modulateur inférieur au plafond de 18 % du traitement maximal du grade fixé par le décret encadrant cette prime.

⁸⁹ La mise en place de la PFR par une collectivité, dispositif abandonné et remplacé par le RIFSEEP (IFSE+CIA), nécessitait une délibération. Conformément à l'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 précité, la PFR devait être mise en place lors de la première modification du régime indemnitaire d'une collectivité qui suit l'entrée en vigueur de la PFR dans les services de l'Etat. En l'occurrence, dès 2010 la PFR était en vigueur au sein du corps de référence dans l'administration d'Etat des administrateurs territoriaux. A compter de cette date, il apparaît que le conseil régional n'a pas modifié son régime indemnitaire.

⁹⁰ Décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 et arrêté du 14 janvier 2002.

⁹¹ Cette prime a été instituée au sein de la collectivité. En effet, par sa délibération du 20 décembre 2002 relative au régime indemnitaire, la collectivité a décidé de maintenir en vigueur le point 4 de la décision CP66 de la commission permanente du conseil régionale en date du 4 juin 1992 qui renvoi notamment au régime défini au point 3 de l'annexe à la délibération du bureau du 2 novembre 1989 qui a instauré la prime de responsabilité.

⁹² La prime de rendement a été instituée par le décret n°45-1753 du 6 août 1945. Son article 2 prévoit que « Ces primes, essentiellement variables et personnelles, sont attribuées (...) compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier, dans la limite de maxima fixés pour chaque catégorie d'agents et ne pouvant excéder, en aucun cas, 18 % du traitement le plus élevé du grade. Ces primes sont révisées chaque année, sans que les intéressés puissent se prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente. » Il est précisé que cette prime peut être cumulée avec l'IFTS et l'indemnité de fonction et de résultat.

Le calcul du montant maximum individuel pouvant être versé en vertu des textes conduit à appliquer le taux maximum individuel de 18 % au traitement brut le plus élevé du grade du fonctionnaire concerné. En appliquant ce taux à l'indice terminal du grade d'administrateur hors classe pour trois des quatre bénéficiaires (DGS exclu), soit l'indice majoré 1115 correspondant en 2015 à un montant de 5 162,78 € bruts par mois, et du grade d'administrateur général pour le DGS, soit l'indice majoré 1270 équivalent à 5 880,04 € bruts par mois, il apparaît que le montant maximum individuel pouvant être accordé au titre de cette prime ne pouvait excéder 11 151,59 € bruts par an pour les administrateurs hors classe et 12 701,82 € pour un administrateur général.

Or, l'examen des bulletins de salaires et des arrêtés individuels montre que les montants annuels versés au directeur des finances et au directeur général des services sur l'année 2015 au titre de la prime de rendement ont dépassé de, respectivement, 7 556,41 € et 19 158,18 € bruts, le plafond légal.

- *Une prime liée à la position de détachement instituée de manière régulière mais dont les arrêtés individuels en fixant le montant pour les deux agents concernés n'ont pas été produits*

Deux DGA occupant des emplois fonctionnels ont perçu, mensuellement, une indemnité intitulée sur leurs feuilles de salaires « Prime liée à la position de détachement » (rubrique 8035) de, respectivement, 2 520,17 € et 1 572,35 € bruts par mois. L'un des deux a, par ailleurs, perçu une « Majoration de rémunération » liée à cette position de détachement de 1 025 € bruts tous les mois. Les sommes globales versées en 2015 aux intéressés au titre de ces primes ont été de 18 868,20 € pour l'un et de 42 542,04 € pour l'autre.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été mentionné par l'ordonnateur que l'octroi de cette prime découlerait du fait que les fonctionnaires détachés dans un emploi fonctionnel peuvent bénéficier du régime indemnitaire fixé pour leur grade d'origine en vertu de l'article 13-1 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Après analyse, la commission permanente du conseil régional Poitou-Charentes a effectivement autorisé, dans sa délibération du 22 septembre 2008, la possibilité de conserver à un agent détaché son régime indemnitaire d'origine lorsque « le montant du régime indemnitaire de l'administration ou fonction publique d'origine versé à l'agent recruté par voie du détachement (est) supérieur à celui qui résulterait de l'application des décisions relatives au régime indemnitaire des agents de la Région ». Cette délibération limite donc les indemnités aux montants précédemment versés à l'agent par son administration d'origine.

Les arrêtés individuels communiqués à la chambre concernant ces deux agents dans le cadre de l'instruction ne mentionnent ni le bénéfice individuel de cette prime ni la fixation de son montant. L'un de ces deux arrêtés, concernant un administrateur civil, vise bien le décret 87-1101 mais ne comporte pas de mention sur le bénéfice de son article 13.1 ni sur l'application des dispositions relatives à d'autres primes que celles en vigueur au sein de la collectivité (PFR, RIFSEEP, etc.). De plus, l'article 4 de cet arrêté paraît écarter la possibilité qu'il puisse bénéficier du régime indemnitaire de son corps d'origine : « il est attribué à M. ---- en sa qualité de Directeur général adjoint des services de la Région Poitou-Charentes, le régime indemnitaire applicable aux administrateurs territoriaux ».

Dans ces conditions, la régularité des versements effectués au titre de cette prime à ces deux agents n'est pas pleinement établie.

- *Une prime de fonction versée à un agent contractuel pour un montant supérieur au plafond indemnitaire fixé par la collectivité*

L'agent contractuel concerné a rejoint la collectivité le 10 mars 2014 avant d'être a été nommé en emploi fonctionnel (article 47) à compter du 1^{er} juillet 2014 en tant que DGA du pôle « Environnement – Agriculture »,

poste qu'il a occupé jusqu'au 3 juin 2015, date de sa nomination sur un poste de directeur au ministère de l'environnement, du développement durable et de l'écologie.

Il a perçu mensuellement, entre janvier et mai 2015, une « prime de fonction », libellée comme telle sur ses feuilles de salaires (rubrique 4342) d'un montant de 4 715 €. L'examen des feuilles de salaires 2015 fait ressortir un cumul annuel attribué au titre de cette prime de 24 203,51 € bruts.

Jusqu'à fin 2012, la rémunération des contractuels reposait sur une grille interne instaurée par délibération du 2 novembre 1989 puis revalorisée à deux reprises (5 mai 2008 et 15 octobre 2012). A titre d'exemple, avant sa seconde revalorisation cette grille s'étalait entre 2 283,03 € bruts (niveau A1) à 7 295,68 € bruts (niveau E3).

Au niveau indemnitaire, la décision de la commission permanente du conseil régional n°08/CP-234 en date du 5 mai 2008 stipulait que « les agents contractuels pourront, par arrêté d'attribution individuelle de la présidente, bénéficier du régime indemnitaire, dans la limite maximale de celui appliqué au grade le plus élevé de la fonction publique territoriale en poste dans la collectivité territoriale soit ingénieur en chef de classe exceptionnelle ou administrateur territorial hors classe. Cette attribution pourra concerner tout ou partie de la durée du contrat en cours de l'intéressé(e) ». Bien que cette rédaction ne soit pas très claire, il semblerait que le bénéfice du régime indemnitaire était une faculté venant en plus du salaire brut fixé par la grille.

Une délibération du 17 décembre 2012 a fait évoluer les conditions de rémunérations des agents contractuels en prévoyant que leur recrutement s'opère par référence à un grade de la fonction publique territoriale. S'agissant du DGA du pôle Environnement son contrat de recrutement signé le 27 juin 2014 mentionne que sa rémunération est fixée en référence à l'indice majoré 783 correspondant au 9^{ème} échelon de la grille des administrateurs. A la différence du rapport de présentation de cette délibération, la délibération du 17 décembre 2012 n'a pas expressément repris les dispositions des délibérations précédentes ouvrant aux contractuels le bénéfice, par arrêté, du régime indemnitaire. Malgré cette ambiguïté, il est vraisemblable que l'intention de cette instance ait été d'en maintenir la possibilité.

Sur ces bases, la chambre n'estime pas irrégulier le fait que cet agent non-titulaire ait bénéficié en 2015 d'une indemnité intitulé « prime mensuelle » en plus de son traitement. Cependant, elle considère que le niveau de prime accordé ne pouvait excéder le maximum indemnitaire pouvant être perçu par un administrateur territorial hors classe au sein de cette collectivité. Or, le tableau récapitulatif suivant montre que le régime indemnitaire perçu par cet agent de janvier à mai 2015 (4 715 € bruts par mois) excède cette référence.

Tableau 125 - Prime de fonction – DGA du pôle « Environnement – Agriculture » - 2015

	Montant mensuel brut de prime perçu (a)	Régime indemnitaire maximal d'un administrateur HC au sein de la collectivité, en € bruts (b)	Ecart (a) – (b)
DGA du pôle « Environnement – Agriculture »	4 715 € bruts / mois de janvier à mai inclus	2 277,87 €, à savoir IFTS : 1 117,06 € (13 404,66 € / 12) Prime de rendement : 929,30 € (11 151,59 € / 12) NBI : 231,51 €	2 437,13 € / mois de janvier à mai

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, à partir des feuilles de salaires

Une partie des sommes accordés en 2015 au titre de cette prime paraissent dès lors irréguliers. Le dépassement est estimé par la chambre à 2 437,13 € bruts par mois durant cinq mois, soit un total de 12 185,65 € bruts.

- Une « avance » consentie par la région à l'un de ses anciens agents pour le compte d'un autre employeur

Durant l'instruction, la chambre a constaté que le montant de la prime de fonction versée à l'agent contractuel occupant l'emploi fonctionnel de DGA du pôle « Economie, Transports, Territoires » a été revalorisé par arrêté

du 1^{er} juin 2015, avec effet au 1^{er} mai 2015, et que, suite à cette décision, le montant mensuel de cette prime a été porté à 3 106 € au lieu de 2 105 €.

Outre le fait que ce nouveau montant de prime excède celui pouvant être, au maximum, accordé mensuellement sur la base du régime indemnitaire institué par la collectivité (cf. *supra*) et que cet arrêté a été signé un mois après sa prise d'effet, cette décision peut paraître surprenante car, à la même date (1^{er} juin 2015), l'agent considéré a quitté la collectivité pour rejoindre un cabinet ministériel.

Auditionné à sa demande, l'ancien DGA a précisé, pièces à l'appui, avoir perçu de la région Poitou-Charentes durant quatre mois, entre juin et septembre 2015 inclus, une « avance » de son salaire en cabinet ministériel puis, en octobre 2015, en avoir effectué le remboursement intégral. Il a ajouté que la revalorisation de sa prime de fonction n'était pas liée à un changement de poste ou de missions au sein de la collectivité mais visait à aligner le montant de cette « avance » sur le salaire qui allait être le sien chez son nouvel employeur.

Cette pratique surprenante, que la chambre n'a pas été en mesure de contredire avec la région, constituerait alors pour cette dernière une prise en charge indue, certes remboursée intégralement, d'une rémunération pour le compte d'un ministère, sur la base d'un arrêté signé le jour du départ de l'agent concerné.

5.1.4 Emplois fonctionnels au sein du conseil régional Aquitaine

5.1.4.1 Création, effectifs et modalités de recrutements

L'ordonnateur a produit l'ensemble des délibérations suivantes ayant autorisé la création d'emplois fonctionnels au sein du conseil régional Aquitaine :

- délibération du 18 mai 1998 par laquelle l'assemblée délibérante a autorisé la création de l'emploi fonctionnel de DGS ;
- délibération du 19 octobre 1998 par laquelle l'assemblée délibérante a autorisé le recrutement d'un adjoint au DGS et de quatre DGA (emplois titulaires) ;
- délibération du 8 février 2010 ayant autorisé la création d'un poste d'inspecteur général des services (article 47) et acté de la suppression d'un emploi de DGA ;
- délibération du 14 février 2011 ayant permis l'embauche d'un DGA (emploi titulaire) ;
- délibération du 11 avril 2011 par laquelle la commission permanente a autorisé la création de trois emplois fonctionnels (art 47) de délégués régionaux en charge, respectivement, de la formation professionnelle et l'apprentissage, le développement économique et l'emploi, la communication ;
- délibération du 17 octobre 2011 portant création d'un poste de DGA (Agriculture, Développement durable, Tourisme) au titre de l'article 47 ;
- délibération du 14 novembre 2011 par laquelle un emploi fonctionnel au titre de l'article 47 a été ouvert pour occuper les fonctions de délégué régional TIC ;

A compter de 2012, seules des modifications de mode de recrutement d'emplois fonctionnels ont été autorisées : article 47 en emplois de titulaires (délibérations du 25 mars 2013 et du 25 novembre 2013) et réciproquement (délibération du 13 avril 2012).

Ceci montre que le nombre total d'emplois fonctionnels autorisé par l'assemblée délibérante a doublé au cours de l'année 2011, passant de 6 à 12 emplois, puis ce nombre n'a pas varié jusqu'à la fusion. Au 1^{er} janvier 2011, la répartition de ces emplois entre titulaires et contractuels était de, respectivement, 4 et 2 emplois. Fin 2011, 5 emplois de titulaires et 7 de non titulaires étaient autorisés. Fin 2015, les modifications intervenues ont conduit à ce que la répartition des emplois fonctionnels autorisés soit de 7 titulaires et 5 contractuels.

Le nombre des emplois fonctionnels pourvus a fortement progressé en 2011 atteignant 10 postes en fin d'année, puis il s'est établi à 11 postes en 2012-2013 avant de décroître à 9 postes fin 2014 puis 8 postes à la veille de la fusion.

Tableau 126 - Evolution du nombre d'emplois fonctionnels pourvus en Aquitaine

	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Titulaires	3	4	3	4	5	7
Non titulaires (art 47)	1	6	8	7	4	1
Total	4	10	11	11	9	8

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

La chambre observe que les comptes administratifs n'ont pas rendu compte de manière fidèle de la situation en matière d'emplois fonctionnels créés et employés. Ainsi, par exemple, l'annexe relative à l'état du personnel figurant dans le compte administratif 2012 n'en mentionne que 4 de créés et pourvus. Cette même annexe jointe au compte administratif 2015 en minore également le nombre en indiquant la création de seulement 8 postes par l'assemblée délibérante et un effectif pourvu sur emplois budgétaires de 5,65.

Sur la période 2011-2015, deux DGS se sont succédé à la tête des services administratifs de la région, le second ayant été nommé en octobre 2011. S'agissant des autres emplois fonctionnels (DGA, délégués régionaux, inspecteurs généraux des services), la stabilité a également été de mise puisque quatorze agents seulement ont occupé ces fonctions, dont huit pendant au moins trois ans. Il n'a pas été relevé de dépassement du nombre d'emplois fonctionnels au cours d'un exercice donné.

S'agissant des non-titulaires, le tableau *supra* montre que la collectivité a eu fortement recours à des contractuels pour occuper des emplois fonctionnels à compter de 2011. Leur nombre s'est établi à huit en fin d'année 2012 (en incluant deux fonctionnaires recrutés sur la base de l'article 47) puis a progressivement diminué pour ne représenter qu'un seul agent non titulaire fin 2015.

5.1.4.2 Analyse des rémunérations

Comme pour les deux autres régions, la chambre a procédé à une instruction approfondie de la rémunération de tous les agents ayant occupé, en 2015, un emploi fonctionnel au sein du conseil régional Aquitaine. Il ressort que le niveau de rémunération des dix agents aquitains nommés sur de tels emplois était plus avantageux que celui des emplois fonctionnels des deux autres collectivités. En moyenne, les DGA en poste en ex Aquitaine ont perçu près de 6 700 € nets en 2015 contre 6 000 € nets environ en Poitou-Charentes et 4 800 € nets en Limousin. Plus prononcé encore, le niveau de rémunération du DGS de l'ancienne région Aquitaine en 2015 s'est avéré être supérieur de plus de 50 % à celui du DGS de la région Poitou-Charentes et représenter plus du double de celui du Limousin.

5.1.4.2.1 Description des principales primes instituées par la collectivité et constat d'irrégularité concernant la rémunération d'un agent contractuel

Six agents ayant occupé en 2015 un emploi fonctionnel au sein du conseil régional Aquitaine ont bénéficié de la même combinaison de primes : l'IFTS, la prime d'encadrement, la prime de rendement et l'IFR. Ces primes sont détaillées ci-après.

Pour cinq d'entre eux, les montants de primes attribués ont été conformes aux dispositions réglementaires encadrant ces primes et instituées par la collectivité. En revanche, il ressort que les montants attribués au DGA en charge du pôle « Agriculture, Développement durable et Tourisme » pour deux de ces quatre primes ne sont pas cohérents avec les bases adoptées par la collectivité et conduisent, en raison aussi d'un traitement indiciaire très favorable comparativement à un fonctionnaire exerçant des fonctions équivalentes, à un niveau de rémunération irrégulier.

➤ L'IFTS et la prime d'encadrement

L'IFTS a été instituée par la délibération n°2009-1477 du 9 juillet 2009 et reprise, sans modifications, par la délibération n°2015-1804 SP du 19 octobre 2015. Les montants de référence et coefficients d'ajustements pour cette prime ont été fixés comme suit par l'assemblée délibérante :

Tableau 127 - IFTS – Montants de référence adoptés par l'assemblée délibérante

Grades	Montant annuel de référence (base 2009)	Coefficient d'ajustement	Montant individuel maximum (mensuel – base 2009)
Administrateur < 6 ^{ème} échelon	3 651,71 €	2,33	709,04 €
Administrateur > ou = au 6 ^{ème} échelon	3 651,71 €	2,33	709,04 €
Administrateur hors classe	3 651,71 €	2,42	889,48 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir de la délibération n°2009-1477 du 9 juillet 2009

L'ordonnateur a produit les décisions individuelles ouvrant aux intéressés le bénéfice de l'IFTS. Ces arrêtés ou contrats de recrutement ne mentionnent pas le montant d'IFTS accordé à chaque agent, mais il est vrai que cette somme pouvait être déduite à partir de la délibération car elle ne dépendait que du grade de l'agent.

Les montants versés à cinq des six agents sont cohérents avec les bases adoptées par la collectivité pour le calcul de cette prime. Il apparaît, toutefois, que le montant mensuel accordé au DGA du pôle « Agriculture, Développement durable et Tourisme » (980,61 €) n'est pas cohérent avec le cadre régional et excède le montant individuel maximum (901,09 € en tenant compte de la hausse du point d'indice intervenue depuis 2009).

Par ailleurs, l'existence d'une « prime d'encadrement », dont l'intitulé ne renvoie pas à une prime éponyme en vigueur dans la fonction publique d'Etat, a interpellé la chambre. Ce simple fait n'est pas un motif d'irrégularité puisque le Conseil d'Etat⁹³ a reconnu que, sous réserve de respecter les principes de légalité et de parité, une collectivité peut déterminer un régime indemnitaire original qui ne soit pas strictement identique à celui des corps de référence de l'Etat. Une collectivité peut ainsi ne pas reprendre l'intitulé exact d'une indemnité de l'Etat, sous réserve que le rapprochement entre cette prime de référence et celle adoptée par la collectivité soit explicite.

En l'occurrence, la délibération du 9 juillet 2009 montre que cette prime d'encadrement est adossée sur le cadre légal de l'IFTS. La délibération n°2015-1804 SP du 19 octobre 2015 n'a pas apporté de modification. Il ressort de ces délibérations que les administrateurs peuvent percevoir le niveau 1 ou le niveau 2 de cette prime, à condition : qu'ils occupent les fonctions de DGA et encadrent 90 agents minimum (niveau 1) ; qu'ils exercent notamment les fonctions de délégué et encadrent 15 agents minimum (niveau 2).

Tableau 128 - Primes d'encadrement – montants de référence - Aquitaine - 2015

Bénéficiaires			Montant moyen	Montant individuel maximum	
Encadrement	Fonctions	Grade	Montant moyen annuel de référence (en euros)	Coefficient d'ajustement	Montant mensuel (en euros)
Niveau 1 : encadrement de 90 agents minimum	Directeur Général Adjoint	Administrateur hors classe	4 410.66	0.555	203.993
		Administrateur	3 651.72	0.57	203.887
Niveau 2 : encadrement de 15 agents minimum	Secrétaire général, Délégué, Directeur, Sous directeur, Directeur Adjoint	Administrateur hors classe	4 410.66	0.47	172.57
		Administrateur	3 651.72	0.567	172.54
		Directeur	1 452.21	1.425	172.45
		Attaché principal	1 452.21	1.420	171.85

Source : délibération du 9 juillet 2009 du conseil régional Aquitaine

L'ordonnateur a produit la plupart des décisions individuelles ouvrant aux intéressés le bénéfice de la prime d'encadrement. Comme pour l'IFTS, ces arrêtés ou contrats de recrutement ne mentionnent pas le montant

⁹³ Conseil d'Etat, 27 novembre 1992, Fédération Interco CFDT.

mensuel d'indemnité accordé à chaque agent, mais il est vrai que cette somme pouvait être déduite à partir de la délibération car elle ne dépendait que du grade et des fonctions de l'agent.

Il apparaît qu'à un centime près, quatre agents ont perçu le même montant au titre de cette prime (206,65 € ou 206,66 € par mois), somme qui, en tenant compte de la revalorisation du point d'indice, correspond au grade d'administrateur hors classe et au niveau 1. Un agent a perçu une prime légèrement moindre (206,55 € par mois), ce qui est cohérent avec l'encadrement régional et le grade de l'agent (administrateur). Un agent a perçu un montant moindre (174,80 €) correspondant au niveau 2, montant logique compte tenu de ses fonctions de délégué régional et conforme aux dispositions relatives à cette prime figurant dans son contrat de recrutement.

S'agissant du respect du montant maximal pouvant être accordé en vertu des textes ayant instauré l'IFTS⁹⁴ et auxquels les deux délibérations de la collectivité se rapportent, le montant moyen annuel de l'IFTS pour le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux ne pouvait excéder, en 2015, 3 699,39 € pour les administrateurs et 4 468,22 € pour les administrateurs hors classe. En appliquant la modulation maximale correspondant à trois fois le montant moyen cela donne un plafond de prime de, respectivement, 11 098,17 € et 13 404,66 €.

Les sommes versées en 2015 sur le fondement juridique de l'IFTS aux agents occupant un emploi fonctionnel (primes intitulées par la région « IFTS » et « prime d'encadrement ») ont respecté le plafond légal de cette prime, hormis pour le DGA du pôle « Agriculture, Développement durable et Tourisme » où il est constaté un dépassement sur l'année de 843,78 €.

➤ *Prime de rendement des administrations centrales*

La prime de rendement a été instituée par le décret n°45-1753 pour les fonctionnaires des finances et étendue par le décret n°50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales. Cette prime peut être cumulée avec l'IFTS et l'indemnité de fonction et de résultat.

La transposition de cette prime au sein de l'ancienne région Aquitaine a été décidée dans le cadre de la délibération du 9 juillet 2009⁹⁵. Cette délibération a prévu l'application de trois taux modulateurs : 9,44 % pour les administrateurs dont l'échelon est inférieur à 6 ; 16,40 % pour les administrateurs dont l'échelon est supérieur ou égal à 6 ; 7,97 % pour les administrateurs hors classe. Conformément à cette délibération, il convient d'appliquer à ces taux fixés par la région des « montants annuels de référence » fixés par la collectivité à 3 386,83 € pour les administrateurs et de 4 705,92 € pour les administrateurs civils hors classe. La délibération précise que, sur ces bases, les montants mensuels individuels et maximaux de prime s'établissent à :

- 319,72 € pour les administrateurs dont l'échelon est inférieur à 6 ;
- 555,44 € pour les administrateurs dont l'échelon est supérieur ou égal à 6 ;
- 375,06 € pour les administrateurs hors classe.

Les trois taux modulateurs mis en place par la région sont inférieurs au taux plafond de 18 % inscrit à l'article 2 du décret n°45-1753 encadrant cette prime. S'agissant des « montants annuels de référence », ils sont inférieurs au traitement mensuel brut le plus élevé de chacun des grades concernés qui étaient, en juillet 2009, de 3 566,67 € pour les administrateurs (indice brut 966 et indice majoré 783 correspondant au 9^{ème} échelon) et de 4 819,34 € pour les administrateurs hors classe (indice brut HEB3 et indice majoré 1058 correspondant au 7^{ème} échelon). Les bases adoptées par la collectivité respectent donc les dispositions réglementaires.

L'ordonnateur a produit les décisions individuelles ouvrant aux intéressés le bénéfice de la prime de rendement. Ces arrêtés ou contrats de recrutement ne mentionnent pas explicitement le montant accordé au titre de cette

⁹⁴ Décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 et arrêté du 14 janvier 2002 ; Arrêté du 12 mai 2014 fixant les montants moyens annuels de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales.

⁹⁵ Il est précisé que la délibération n°2015-1804 SP du 19 octobre 2015 a porté à 7,714 % au lieu de 7,97 % le taux modulateur pour les administrateurs hors classe. Compte tenu du très faible impact financier de cette modification et du fait qu'elle est intervenue en fin d'année il n'a pas été distingué deux périodes dans l'analyse qui a été opérée sur la base de la délibération du 9 juillet 2009.

prime pour chacun des agents mais là encore le montant pouvait être aisément déduit à la lecture de la délibération du 9 juillet 2009 car la somme ne dépend que du grade de l'agent.

Compte tenu des revalorisations du point d'indice intervenues depuis juillet 2009, les montants accordés au titre de cette prime sont conformes à la délibération l'ayant instauré et ont bien tenu compte du grade des agents concernés. Seul le montant perçu par le DGA du pôle « Agriculture, Développement durable et Tourisme » (429,07 €) interpelle car il ne correspond à aucun des trois référentiels précités. Son niveau est supérieur de 49,10 € bruts par mois à celui servant de référence aux administrateurs hors classe.

➤ *Indemnité de fonction et de résultat (IFR)*

L'indemnité de fonction et de résultat (IFR) en faveur de certains personnels des administrations centrales (dont les administrateurs et les agents non-titulaires) a été instaurée par le décret n°2004-1082 du 13 octobre 2004 et précisé par un arrêté en date du 2 août 2005⁹⁶. Le montant de cette prime est égal au produit d'un nombre annuel de points fixé par catégorie d'agents, affecté d'un coefficient de fonctions (modulé de 0 à 3 pour tenir compte des fonctions exercées en termes de responsabilité, d'expertise et de sujétion) et d'un coefficient individuel (modulé de 0 à 3 en fonction de la manière de servir) et d'une valeur du point.

Par délibération du 9 juillet 2009, la région a adopté l'IFR. Elle a décidé de n'accorder le bénéfice de cette prime qu'aux agents occupant des postes de niveau 1 et 2. Elle a acté le fait que cette indemnité était également attribuée aux non titulaires « *sauf dispositions contractuelles contraires* ». Elle a fixé la valeur du point à 20 € et les coefficients moyens de fonctions et individuels à 2. La délibération n°2015-1804 SP du 19 octobre 2015, entrée en vigueur le 29 octobre 2015, n'a pas apporté de modification.

En vertu des textes nationaux encadrant cette prime, dispositions adoptées sans modifications par la collectivité fixant la moyenne des coefficients de fonctions et individuels au maximum à 2, la somme maximale moyenne pouvant être accordée au titre de cette indemnité s'élève à 8 800 € par an. La référence à une moyenne signifie que dans l'hypothèse où une collectivité souhaite accorder à l'un ou plusieurs de ses agents le taux individuel maximum (coefficients de fonction et individuel de 3), le plafond pouvant alors être versé à la personne concernée est égal à 19 800 €. Mais il est précisé que l'attribution à un ou plusieurs agents de l'IFR au taux maximum ne peut conduire à dépasser le crédit global au titre de cette prime, calculé à partir des coefficients moyens et du nombre de bénéficiaires.

Les arrêtés individuels ou contrats de recrutement des agents en emplois fonctionnels ayant perçu en 2015 cette prime en prévoyaient bien l'attribution. Toutefois, il est relevé que ces décisions individuelles émanant du pouvoir exécutif n'en précisaient pas le montant mensuel ou annuel accordé.

De plus, les sommes d'IFR versées aux 6 agents titulaires et non-titulaires occupant un emploi fonctionnel sont, à une exception près, nettement supérieures au taux moyen, et trois agents ayant même perçu le taux individuel maximum. En intégrant dans l'analyse l'ensemble des agents, soit 18 personnes, ayant perçu l'IFR en 2015, il ressort que la plupart d'entre eux (11 agents) ont perçu 8 800 € par an au titre de cette prime. Le détail des montants attribués conduit à observer que le crédit global a été dépassé de plus de 10 %.

➤ *Analyse de la situation du DGA en charge du pôle « Agriculture, Développement durable et Tourisme »*

Cet agent non-titulaire recruté en 2010 par la région en qualité de délégué régional « Développement durable », a été nommé DGA le 1^{er} novembre 2011, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission intervenue le 31 mai 2016. Conformément aux dispositions de son contrat de travail, il a été rémunéré sur la base du 2^{ème} chevron Hors Echelle E, ce qui correspond à l'indice 1320. Le positionnement de cet agent en hors échelle E 2^{ème} chevron est

⁹⁶ Décret n°2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales ; arrêté du 2 août 2005 relatif à l'indemnité de fonction et résultats en faveur de certains personnels de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

conforme au niveau maximum de rémunération fixé par l'assemblée délibérante pour cet emploi (cf. tableau des emplois annexé à la délibération du 17 octobre 2011).

Cet indice est supérieur à celui terminal de la grille des directeurs généraux des services des régions de plus de 2 millions d'habitants, à savoir la hors échelle D 3^{ème} chevron, à laquelle est associé l'indice majoré de 1270. Il excède aussi, très nettement, celui terminal de la grille des directeurs généraux adjoint des services des régions de plus de 2 millions d'habitants, à savoir la hors échelle B 3^{ème} chevron, à laquelle est associé l'indice majoré 1058.

Le fait que la rémunération de cet agent non-titulaire, fixée contractuellement, s'opère en référence à un indice de la fonction publique qui excède de 262 points l'indice terminal correspondant aux fonctionnaires assurant des fonctions analogues ne constitue pas en soi une irrégularité. A condition, toutefois, que le montant de sa rémunération globale n'excède pas celui dont bénéficierait un agent de l'Etat placé dans des conditions similaires, et ce, conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le juge administratif a confirmé dans sa jurisprudence l'application de ce principe de parité⁹⁷. La déconnexion entre la rémunération d'un agent contractuel et une grille de référence de la fonction publique est susceptible de conduire à l'attribution de rémunérations irrégulières, si l'éventuel surplus accordé au titre du traitement n'est pas compensé sur le plan indemnitaire. La chambre constate, à ce propos, que la nouvelle collectivité a souhaité, par sa délibération du 1^{er} février 2016 (n°2016-18 SP), se prémunir contre ce risque d'irrégularités, en décidant que les emplois fonctionnels de contractuels, recrutés sur la base de l'article 47, doivent avoir un niveau de rémunération compris entre l'indice brut 820 et Hors Echelle B.

Pour s'assurer du respect de ce principe, le contrôle opéré par la chambre a consisté à s'assurer, comme pour les autres agents, de la régularité des montants attribués au titre de chacune de ces primes et à vérifier si l'écart positif perçu au titre de sa part indiciaire (environ 1 200 € bruts par mois sur la base de la valeur du point d'indice en 2015, écart ramené à 935,30 € bruts si l'on tient de la NBI pouvant être accordée pour de telles fonctions à un agent titulaire) n'a pas conduit à ce que sa rémunération excède celle à laquelle peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes.

Tableau 129 - Rémunération 2015 du DGA « Agriculture, Développement durable et Tourisme »

	Rémunération mensuelle brute perçue (a)	Rémunération maximale brute, sur la base du régime indemnitaire de la Région (b)	Ecart (a-b)
Traitement + NBI	6 111,98 € (indice 1320)	5 176,68 € (Indice 1058 + NBI 60)	+ 935,30 €
Régime indemnitaire	3 266,44 €	3 147,02 €	
- dont IFTS	980,72 €	910,40 €	
- dont IFR	1 650 €	1 650 €	+ 119,42 €
- dont Prime de rendement	429,07 €	379,97 €	
- dont Prime d'encadrement	206,65 €	206,65 €	
Total mensuel brut	9 378,42 €	8 323,70 €	+ 1 054,72 €

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, à partir notamment des feuilles de salaires

Il découle de ce qui précède que cet agent a perçu du fait d'un indice supérieur à celui maximal d'un agent fonctionnaire occupant des fonctions équivalentes dans une collectivité de cette taille un supplément de

⁹⁷ « Les agents non titulaires ne sauraient échapper au principe de parité avec la fonction publique de l'Etat. Aussi les agents non titulaires ne peuvent-ils, comme les fonctionnaires, se voir attribuer une rémunération qui excéderait celle à laquelle peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes. Lorsqu'une correspondance avec un emploi de l'Etat ne peut être établie, il appartient à l'autorité territoriale de fixer la rémunération, compte tenu des fonctions occupées et de la qualification de l'agent » (CE, 29 déc. 2000, n° 171377).

traitement qui n'a pas été compensé par un régime indemnitaire moindre que le plafond pouvant être régulièrement accordé sur la base des plafonds légaux et fixés par la collectivité pour chacune des primes. Le dépassement relevé représente 1 054,72 € bruts par mois, soit 12 768,36 € bruts sur l'année 2015.

En réponse à ces observations, l'ordonnateur met en avant les compétences et le réseau d'acteurs économiques importants de cet agent qu'il indique avoir recruté dans le cadre de la priorité accordée par la collectivité aux problématiques énergétiques et environnementales et des nouvelles compétences dévolues aux régions en la matière. Il ajoute que l'intéressé aurait accepté de diminuer son salaire pour rejoindre la collectivité.

5.1.4.2.2 *Quatre agents ont perçu de manière irrégulière une indemnité supposée leur permettre de conserver le niveau indemnitaire dont ils bénéficiaient dans leur corps d'origine*

Trois agents détachés occupant en 2015 des emplois fonctionnels en tant que titulaires ont perçu en 2015 une prime intitulée « Indemnité » sur leurs feuilles de salaires, censée leur permettre de conserver le régime indemnitaire dont ils bénéficiaient dans leur corps d'origine. Un autre agent, également détaché, a perçu cette même prime, libellé à tort « IFR » sur ses feuilles de salaire. Ces rémunérations sont analysées ci-après.

- *Analyse de la rémunération du DGS*
 - *Une rémunération irrégulière jusqu'en mai 2016*

Le directeur général des services du conseil régional Nouvelle-Aquitaine, en poste au 1^{er} janvier 2018, a initialement été recruté au titre de l'article 47 pour occuper le poste de DGS de la Région Aquitaine, et ce, à compter du 1^{er} octobre 2011 (contrat 2011/DRHRS/05669). Administrateur civil hors classe au sein du ministère de l'Intérieur, il a demandé à être placé en position hors cadres (et non pas détaché) pour pouvoir occuper ce poste. Bien que son contrat de travail ait été renouvelé pour trois ans le 24 septembre 2014 (2014/DRHRS/05791), moins d'un an après l'intéressé a été détaché par son administration d'origine auprès du conseil régional d'Aquitaine pour occuper ce même emploi (prise d'effet au 1^{er} avril 2015).

L'analyse de la rémunération du DGS a, par conséquent, conduit la chambre à distinguer ces deux périodes. Il est précisé qu'à aucun moment l'intéressé n'a bénéficié d'un logement de fonction en sus de sa rémunération, la collectivité n'ayant pas délibéré pour autoriser cette possibilité réglementaire⁹⁸.

i) Période entre le 1^{er} octobre 2011 et le 1^{er} avril 2015, en tant que fonctionnaire hors cadres (article 47) :

Les contrats de travail du DGS mentionnent que sa rémunération est basée sur l'indice majoré 3275 correspondant, à la date de signature du premier contrat, à une rémunération brute mensuelle de 15 164,34 €. Cet indice est très nettement supérieur à celui terminal de la grille des DGS des régions de plus de 2 millions d'habitants, à savoir la Hors Echelle D 3^{ème} chevron à laquelle est associée l'indice majoré 1270. En tenant compte du fait qu'un agent titulaire occupant de telles fonctions peut légalement prétendre, si la collectivité lui en ouvre le bénéfice, à une NBI de 100 points, il apparaît un écart de 1 905 points entre l'indice maximal qui aurait été celui d'un agent titulaire occupant ce poste et celui dont le DGS de la région a bénéficié.

Là encore, le fait que la rémunération d'un agent, fixée contractuellement, s'opère en référence à un indice de la fonction publique qui excède très largement l'indice terminal correspondant aux fonctionnaires assurant des fonctions analogues ne constitue pas en soi une irrégularité, à condition que le montant de sa rémunération globale n'excède pas celle dont aurait bénéficierait un agent de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (cf. article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et application du principe de parité).

Pour s'en assurer, une comparaison a été opérée avec le régime indemnitaire des administrateurs civils hors classe qui, jusqu'en juillet 2015, bénéficiaient de la PFR sur la base d'un montant de référence maximal de

⁹⁸ La mise à disposition d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service à un DGS est permise par le décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. Elle nécessite une délibération de l'assemblée délibérante.

55 200 € bruts annuels (4 600 € bruts mensuels). Un parallèle avec la rémunération maximale pouvant être allouée sur la base du régime indemnitaire adopté par la région figure aussi dans le tableau suivant.⁹⁹

Tableau 130 - Rémunération du DGS - 1^{er} trimestre 2015 – Période hors cadres

	Rémunération brute perçue (a)	Rémunération maximale brute, sur la base du régime indemnitaire de la Région (b)	Rémunération maximale brute au regard du principe de parité (c)	Ecart (a-b)	Ecart (a-c)
Traitement + NBI	15 534,62 € (janvier à mars)	6 343,50 € (HED3 + NBI 100)	6 343,50 € (HED3 + NBI 100)		
IFTS		901,09 €			
IFR		1 650 €			
Prime de rendement		562,69 €			
Prime d'encadrement		206,66 €			
Prime de responsabilité		951,52 €	951,52 €		
PFR			4 600 €		
Total mensuel brut	15 534,62 €	10 615,46 €	11 895,02 €	4 919,16 €	3 639,60 €
Total brut / janvier-mars 2015	46 603,86 €	31 846,38 €	35 685,06 €	14 757,48 €	10 918,80 €

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, à partir notamment des feuilles de salaires

Il en résulte que la rémunération versée par la collectivité à son DGS, entre octobre 2011 et mars 2015 inclus, suite à son recrutement direct par la voie contractuelle, a largement excédé le niveau maximal pouvant être versé à un fonctionnaire territorial sur la base de l'indice maximal qui pouvait lui être attribué et des primes adoptées par la collectivité (écart de 4 919 € bruts par mois), comme ce qui pouvait être attribué en application du principe de parité (écart de 3 639 € bruts par mois).

L'écart de rémunération nette par rapport à la rémunération maximale d'un agent de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes, de l'ordre de 3 000 € nets par mois en appliquant un coefficient de 0,83, représente un dépassement d'environ 30 %. Rapporté sur la période allant d'octobre 2011 à mars 2015 inclus, cela représente un écart d'au moins 150 000 € bruts.

ii) Rémunération perçue à compter d'avril 2015 en tant que titulaire détaché (article 53) :

Par décision de l'ordonnateur en date du 5 mai 2015 (arrêté 2015/DRHRS/03131), l'agent concerné a été détaché, à compter du 1^{er} avril 2015, par son administration d'origine auprès de la région pour occuper l'emploi fonctionnel de DGS. Cet arrêté précise qu'il est classé au 3^{ème} chevron de la HED (IM 1270).

En complément de son traitement indiciaire, établi sur ces nouvelles bases et complété d'une NBI de 100 points dont le bénéfice lui a été ouvert, le DGS a perçu mensuellement deux primes ainsi libellées sur ses feuilles de payes : Indemnité de responsabilité (522N) et Indemnité (521N). Le DGS n'a donc pas été placé dans une situation analogue à celle d'autres agents détachés au sein de la Région, à savoir le bénéfice d'une combinaison de primes adoptées par la collectivité (IFTS, IFR, prime de rendement, prime d'encadrement).

L'attribution de la prime de responsabilité n'appelle pas de remarque de régularité de la part de la chambre¹⁰⁰.

⁹⁹ Par souci de simplicité, les spécificités et avantages relatifs à cet emploi de DGS, à savoir une grille indiciaire spécifique, une NBI de 100 points et l'octroi d'une indemnité de responsabilité (15 % du traitement plus NBI) ont été neutralisés.

¹⁰⁰ Adoptée par l'assemblée délibérante (délibérations du 9 juillet 2009 et du 19 octobre 2015), le bénéfice de cette prime a été accordé au DGS par arrêté individuel (2015/DRHRS/03132 du 5 mai 2015) et son montant, 951,52 € bruts mensuels, représente 15 % de son traitement indiciaire plus NBI, soit le plafond réglementaire.

La seconde prime, laconiquement intitulée « Indemnité », ne permet pas de savoir à sa simple lecture à quelle(s) prime(s) équivalente(s) au sein de la fonction publique d'Etat elle correspond. Les délibérations du 9 juillet 2009 et du 19 octobre 2015 relatives au régime indemnitaire de la collectivité ne mentionnent pas l'existence de cette prime et ne permettent pas de savoir quelles en sont (les) base(s) juridique(s). Outre ces aspects de légalité, le montant élevé de cette prime, 7 549,60 € bruts par mois, qui porte le régime indemnitaire du DGS à un niveau supérieur de 4 229 € à ce qui aurait résulté du régime indemnitaire délibéré par l'assemblée, a également conduit la chambre à se rapprocher de l'ordonnateur pour obtenir des précisions.

En réponse, l'ordonnateur précise avoir voulu faire bénéficier son DGS des dispositions de l'article 13.1 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 qui prévoit que les fonctionnaires titulaires occupant un emploi fonctionnel de DGS de région peuvent conserver le régime indemnitaire de leur grade d'origine. L'arrêté de détachement du DGS vise bien ce décret mais pour son seul article 5 (relatif au classement indiciaire des fonctionnaires détachés). L'arrêté fixant son régime indemnitaire se révèle, il est vrai, plus explicite car il mentionne l'ouverture du droit au régime indemnitaire du corps des administrateurs civils et vise l'arrêté ministériel du 9 octobre 2009 modifié portant extension de la PFR à ce corps et en fixant les montants de référence. En revanche, aucun de ces deux arrêtés ne précise le montant de prime accordé à l'intéressé ni *a fortiori* ses modalités de calcul.

Surtout, la chambre observe que dans aucune de ses délibérations relatives au régime indemnitaire la collectivité n'a autorisé la possibilité prévue par le législateur de conserver à un fonctionnaire détaché le bénéfice du régime indemnitaire de son grade d'origine. Ce simple fait rend irrégulier le versement de cette prime.

Au-delà de cette absence d'autorisation, le montant de cette prime a été comparé avec, d'une part, le régime indemnitaire instauré par la collectivité et, d'autre part, le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier des agents de l'Etat servant dans les corps équivalents de l'Etat. Pour ce faire, il a été tenu compte du fait que, jusqu'au 1^{er} juillet 2015, cet agent aurait pu, s'il avait été en poste en administration centrale, bénéficier, de la PFR, dont le montant de référence maximal pour les administrateurs civils hors classe était de 55 200 € bruts annuels, soit 4 600 € bruts mensuels. A compter du 1^{er} juillet 2015, il aurait pu bénéficier du RIFSEEP¹⁰¹, dont le plafond annuel le plus élevé, celui du Groupe 1, s'établit à 49 980 € bruts au titre de la composante IFSE et 8 820 € bruts pour la composante CIA, soit un plafond de 58 800 € bruts équivalent à 4 900 € bruts mensuels. L'analyse s'est appuyée sur ces montants plafonds, à savoir des bases d'appréciation favorables à l'agent car, dans la pratique, ces niveaux sont très rarement atteints, en raison des principes relatifs à la modulation du régime indemnitaire.

Il en résulte, après déduction de la prime de responsabilité¹⁰², un écart de 24 746,40 € bruts, soit 2 749,60 € bruts par mois en moyenne (environ 2 500 € nets par mois¹⁰³), entre ce qui a été perçu en termes de primes par le DGS entre avril et décembre 2015 et ce dont aurait pu bénéficier, au maximum, un agent de l'Etat en tant qu'administrateur civil hors classe. Dès lors, si le détachement de l'intéressé pour occuper les fonctions de DGS a eu pour effet de faire évoluer les composantes de sa rémunération, il n'a donc pas conduit à une régularisation de son niveau global (15 325,65 €, soit une diminution de 226,97 €). Son régime indemnitaire, reposant sur des bases irrégulières, a eu pour effet de porter sa rémunération à un niveau excédant d'environ 21 % le montant maximal pouvant lui être accordé.

¹⁰¹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ; Arrêté du 29 juin 2015 pris pour l'application au corps des administrateurs civils des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 précité.

¹⁰² Celle-ci ne fait pas partie du régime indemnitaire dont le versement est subordonné aux principes de parité et d'équivalence ; elle est fondée sur un texte spécifique à la FPT, le décret 88-631 du 6 mai 1988.

¹⁰³ En appliquant un coefficient de 0,91 car cet écart ne porte que sur des primes sur lesquelles le taux de cotisations sociales applicable est moindre que sur le traitement indiciaire.

Tableau 131 - Régime indemnitaire du DGS – d’avril à décembre 2015 - période fonctionnaire détaché

	Primes mensuelles brutes perçues (a)	Primes maximales brutes sur la base du régime indemnitaire de la Région (b)	Primes maximales brutes sur la base de l'article 13.1 du décret 87-1101 (c)	Ecart (a-b)	Ecart (a-c)
Indemnité	7 549,60 €	-			
IFTS		901,09 €			
IFR		1 650 €			
Prime de rendement		562,69 €			
Prime d'encadrement		206,66 €			
Prime de responsabilité	951,52 €	951,52 €	951,52 €		
PFR puis RIFSEEP			4 600 € (avril-juin / PFR) puis 4 900 € (RIFSEEP)		
Total primes mensuelles	8 501,12 €	4 271,96 €	5 551,52 € / 5 851,52 €	+ 4 229,16 €	+ 2 949,60 € / + 2 649,60 €
Total primes / avril-décembre 2015	76 510,08 €	38 447,64 €	51 763,68 €	+ 38 062,44 €	+ 24 746,40 €

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, à partir notamment des feuilles de salaires

Au total, l'agrégation des observations formulées au titre des deux périodes conduit à relever, sur la seule année 2015, un dépassement de rémunération de 35 665,20 € bruts.

iii) Une rémunération régularisée en mai 2016 et qui a donné lieu depuis à un reversement par l'intéressé :

La rémunération du DGS a été diminuée à compter du mois de mai 2016. L'écart entre son ancienne (12 735,41 € nets) et sa nouvelle rémunération (10 328,40 € nets) se monte à 2 407,01 € nets par mois. Cette baisse a porté sur le régime indemnitaire et a consisté dans une diminution de la prime intitulée « Indemnité ». Selon les précisions apportées par le DGS en cours d'instruction, le nouveau salaire a été établi en référence au régime indemnitaire servi au corps des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur. Son niveau correspond au plafond fixé par les textes pour le RIFSEEP, à savoir 58 800 € bruts par an.

Par courrier en date du 4 avril 2017, le DGS a informé le payeur régional de sa volonté de « reverser le trop-perçu correspondant à la période antérieure au mois de mai 2016 au titre de [sa] rémunération ». En parallèle, il a écrit au président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine pour lui faire part de son souhait, « dans un souci de légalité », de reverser à la collectivité le trop-perçu dont il a bénéficié entre avril 2014 et avril 2016. Le DGS a précisé dans ce courrier que le niveau initial de sa rémunération avait été fixé en référence, à la fois, à la rémunération de son prédécesseur et à celle que lui-même percevait auparavant comme DGS d'une grande ville française, augmentée de la valeur du logement de fonction dont il bénéficiait alors.

Le 17 mai 2017, un certificat administratif visé par le DRH a fixé à 57 768,24 € nets le montant total du reversement devant être opéré par le DGS au budget de la région Nouvelle-Aquitaine. Selon ce document, cette somme correspond à l'écart (2 407,01 € nets par mois) entre l'ancienne et la nouvelle rémunération perçue par l'intéressé multiplié par 24 mois afin de couvrir la période courant du 01/05/2014 au 30/04/2016¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cette période de deux ans correspond au délai de prescription en matière de créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents. Ce délai résulte des dispositions de l'article 37.1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011. A noter que le certificat indique que la période de régularisation est « arrêtée du 01/04/2014 au 30/04/2016 inclus » ajoutant que cela représente 24 mois. Or, cette période correspond à 25 mois. L'intention du rédacteur a sans doute été d'indiquer que la période s'étend du 01/05/2014 au 30/04/2016.

Suite à cela, un titre de recettes n°1722/2017 de ce montant de 57 768,24 € a été émis le 23 mai 2017. Un échéancier de paiement établi le 14 juin 2017 a prévu un règlement sur sept mois de cette somme qui a été intégralement soldée fin janvier 2018.

➤ *Analyse du régime indemnitaire de trois DGA détachés en 2015 au sein de la collectivité*

La chambre a constaté qu'en 2015 trois DGA, respectivement en charge de l'Inspection générale des services, du pôle « Culture, Education, Sports, Jeunesse, Solidarité, Maîtrise d'ouvrage » et du pôle « Aménagement, Transport, Urbanisme et Logement », n'ont pas été placés dans une situation analogue à celle des autres DGA employés par la région, à savoir le bénéfice d'un régime indemnitaire reposant essentiellement sur une ou plusieurs des primes adoptées par la collectivité (IFTS, IFR, ISS, prime de rendement et prime d'encadrement).

Ces agents ont perçu une prime intitulé « indemnité » ou « indemnité fonction résultat » sur leurs feuilles de salaire pour des montants compris entre 3 578,17 € et 4 150 € bruts par mois. La chambre a souhaité savoir sur quelles bases juridiques ces indemnités ont été accordées et s'assurer de la régularité des montants versés.

Il ressort que la collectivité a souhaité faire bénéficier ces trois agents appartenant à des corps de la fonction publique d'Etat (un administrateur civil détaché à compter du 6 juillet 2015, un inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional détaché à compter du 1^{er} novembre 2015 et un ingénieur en chef des ponts, des eaux et forêts) des dispositions de l'article 13.1 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 qui prévoient la possibilité pour un fonctionnaire détaché sur un emploi fonctionnel de conserver le régime indemnitaire de son grade d'origine. Or, l'analyse des pièces concernant le régime indemnitaire de la collectivité et les situations individuelles de ces agents a mis en évidence de nombreuses irrégularités, lesquelles sont résumées ci-dessous.

Il apparaît, tout d'abord, que les arrêtés de détachement des intéressés visent le décret 87-1101 précité mais que pour deux d'entre eux c'est l'article 5 et non l'article 13.1 qui est visé. Les arrêtés individuels fixant le régime indemnitaire de ces deux agents sont, en revanche, plus explicites car ils mentionnent qu'ils bénéficient du régime indemnitaire du corps des administrateurs civils et visent l'arrêté ministériel du 9 octobre 2009 modifié portant extension de la PFR au corps des administrateurs civils et fixant en les montants de référence. Ceci constitue une anomalie car l'un de ces agents n'est pas administrateur civil mais inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional, corps qui a également fait l'objet d'une extension de la PFR mais dans le cadre de textes distincts¹⁰⁵. *A contrario*, l'arrêté individuel 2010/DRHRS/6639 du 1^{er} novembre 2010 concernant l'ingénieur en chef des ponts, des eaux et forêts détaché ne présente pas d'erreurs de référence ou de visas mais il n'indique pas quelles sont les primes de référence associées à ce corps de l'Etat. Il s'agissait, en l'occurrence, de l'ISS et de la PSR à la date de prise d'effet de cet arrêté puis, à compter de 2011, de la PFR, comme l'a précisé l'intéressé lors de la phase contradictoire.

Autre lacune relevée par la chambre, aucun des arrêtés individuels pris par l'exécutif concernant le régime indemnitaire de ces trois agents ne précise quel est le montant mensuel de prime accordé par la collectivité.

Plus largement, comme cela a déjà été mentionné dans l'analyse de la rémunération du DGS, aucune de ses délibérations relatives au régime indemnitaire l'assemblée délibérante n'a autorisé cette possibilité prévue par le législateur pour un DGS ou un DGA de conserver le régime indemnitaire de son grade d'origine.

La chambre observe aussi que l'arrêté 2015/DRHRS/04822 du 27 juillet 2015 fixant le régime indemnitaire applicable à l'administrateur civil détaché est entaché d'une illégalité tenant à l'incompétence de son signataire. En effet, cet acte n'a pas été signé par le président du conseil régional d'Aquitaine mais, par délégation, par son directeur général des services. Or, l'arrêté de délégation de signature en date du 29 septembre 2011 dont disposait le DGS ne prévoyait pas que ce dernier puisse signer des arrêtés portant attribution du régime indemnitaire, et ce, contrairement, par exemple, au DRH.

¹⁰⁵ Conformément à l'arrêté du 23 juillet 2012 portant extension de la prime de fonctions et de résultats aux emplois de secrétaire général d'académie, de directeur de l'académie de Paris, de directeur académique des services de l'éducation nationale, de directeur du service interacadémique des examens et concours des académies de Créteil, Paris et Versailles et de directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale et fixant les montants de référence de cette prime.

Elle relève également que le bénéficiaire par l'ingénieur en chef des ponts, des eaux et forêts de la prime d'encadrement au niveau 1, soit 206,66 € par mois, est contraire à la délibération du 9 juillet 2009 qui stipule que cette prime, adossée sur le cadre légal de l'IFTS, est liée aux fonctions occupées et au fait d'appartenir, pour le niveau 1, au grade d'administrateur ou d'administrateur hors classe. De plus, l'arrêté du 1^{er} novembre 2010 portant détachement de l'intéressé dans l'emploi de DGA (2010/DRHRS/6639) ne précise pas que cette prime d'encadrement lui est accordée. Son versement a donc été irrégulier.

S'agissant des montants de primes alloués par la collectivité à ces trois agents, la chambre s'est livrée, pour l'exercice 2015, à une comparaison avec, d'une part, le montant maximal pouvant être alloué sur la base du régime indemnitaire adopté par la Région (i) et, d'autre part, le montant maximal résultant de l'application de l'article 13.1 du décret n°87-1101 (corps des administrateurs civils, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional et un ingénieur en chef des ponts, des eaux et forêts des dispositions) (ii).

- i) Le rapprochement avec les montants pouvant être alloués sur la base du régime indemnitaire adopté par la Région s'est appuyé, pour les deux administrateurs, sur la prise en compte combinée de l'IFTS, l'IFR, la prime de rendement et de la prime d'encadrement. Pour l'ingénieur en chef, seule l'Indemnité spécifique de service (ISS)¹⁰⁶ a été prise en compte car, en 2015, la collectivité n'avait adopté ni la Prime de service et de rendement (PSR)¹⁰⁷ ni la PFR.

La chambre constate que pour ces trois agents les montants de primes accordés ont été nettement supérieurs aux montants maximums pouvant être attribués sur la base du régime indemnitaire adopté par la région et en relève les écarts suivants :

- 6 981,88 € bruts sur six mois (1 163,65 € / mois) pour l'agent appartenant au corps des administrateurs civils ;
- 2 082,02 € bruts sur deux mois (1 041,01 € / mois) pour celui appartenant au corps inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux ;
- 6 202,08 € bruts sur douze mois (516,84 € / mois) pour celui appartenant au corps des ingénieurs en chef des ponts, des eaux et forêts¹⁰⁸.

- ii) S'agissant du second point, le rapprochement avec le régime indemnitaire des administrateurs civils a été opéré en tenant compte du fait qu'un administrateur civil en poste dans la fonction publique d'Etat bénéficiait jusqu'au 1^{er} juillet 2015 de la PFR pour un montant de référence maximal de 49 800 € bruts annuels puis, à compter de cette date, du RIFSEEP pour un plafond annuel de 58 800 € (cumul IFSE + CIA pour le Groupe 1). Celui avec le régime indemnitaire des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, emploi de directeur d'académie a été opéré comparativement à une base annuelle de 58 800 €, correspondant au plafond pouvant être accordé au titre du RIFSEEP. Enfin, le rapprochement avec les primes et indemnités pouvant être attribuées au sein de la fonction publique

¹⁰⁶ Textes de référence : décret n°2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement modifié en dernier lieu par le décret n°2012-1494 du 27 décembre 2012 ; arrêté du 25 août 2003 fixant les modalités d'application du décret n° 2003-799 du 25 août 2003 modifié en dernier lieu par l'arrêté du 31 mars 2011 ; Circulaire n°NOR : INTB0000062C du 22 mars 2000.

¹⁰⁷ Textes de référence : décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifié ; décret n°2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ; arrêté ministériel du 15 décembre 2009 fixant les montants des primes de service et de rendement allouées à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

¹⁰⁸ La région a adopté l'ISS sur les mêmes bases que les dispositions réglementaires relatives à cette prime. Le montant individuel maximum d'ISS pouvant être accordé, en 2015, à un agent de ce grade s'établissait à 39 215,89 € bruts. Il correspond, conformément aux textes encadrant cette prime, à 1,33 fois le taux moyen annuel (25 333 €), lequel résulte du double produit entre le montant de référence annuel fixé pour ce grade (361,90 €, référence au 10 avril 2011), le coefficient de 70 propre à ce grade et un coefficient de modulation par service (ou coefficient géographique) fixé à 1 pour la Gironde.

d'Etat à un ingénieur en chef des ponts, des eaux et forêts a été opérée comparativement à ce même montant qui correspond au plafond pouvant être accordé au titre de la PFR aux membres de ce corps, conformément à un arrêté du 30 décembre 2010¹⁰⁹.

La chambre en conclut qu'en faisant abstraction des irrégularités liées à la mise en œuvre par l'exécutif des dispositions de l'article 13.1 du décret 87-1101 dont elle entendait faire bénéficier ces trois agents détachés, les montants attribués aux intéressés, bien qu'inférieurs aux plafonds réglementaires maximums, étaient plutôt élevés au regard de leur ancienneté.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre d'ici à la fin de l'année une délibération autorisant les fonctionnaires détachés à garder le bénéfice de leur régime indemnitaire d'origine.

¹⁰⁹ Arrêté du 30 décembre 2010 fixant les montants annuels de référence de l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts pris en application du décret n°2010-1705 du 30 décembre 2010 relatif à l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

5.1.5 Emplois fonctionnels au conseil régional Nouvelle-Aquitaine

5.1.5.1 Le recours aux mesures dérogatoires introduites par la loi NOTRÉ

En vertu des dispositions de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ), les agents occupant un emploi fonctionnel de DGA au 31 décembre 2015 sont maintenus dans leurs fonctions « jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de la région issue du regroupement, et au plus tard jusqu'au 30 juin 2016 ». Jusqu'à cette même délibération et cette même échéance, le DGS de l'ancienne région Aquitaine est également maintenu dans ses fonctions, tandis que les DGS des deux autres régions sont maintenus en qualité de directeurs généraux adjoints.

La nouvelle collectivité a rapidement procédé à la création des emplois fonctionnels puisque cette délibération est intervenue dès le 1^{er} février 2016 (n°2016-18 SP) soit donc cinq mois avant la date limite. Ceci a eu pour effet de supprimer les 20 emplois fonctionnels de DGAS des trois anciennes régions et de permettre la création de 14 emplois fonctionnels de DGAS des Régions de plus de 2 millions d'habitants pour la collectivité de Nouvelle-Aquitaine, placés sous l'autorité du DGS. Cette délibération précise aussi que la désignation de la future direction générale interviendra dans le courant du premier semestre et que, jusqu'à cette date, tous les directeurs généraux adjoints sont maintenus en surnombre et conservent la rémunération qu'ils percevaient dans leur ancien emploi en application du V de l'article 114 de la loi 2015-991. Cet ajustement rapide et à la baisse du tableau des effectifs rend compte de la volonté de mettre rapidement en place la nouvelle équipe dirigeante au sein de la collectivité fusionnée.

La nomination par le président de la plupart des emplois fonctionnels de la nouvelle Région est intervenue avant le 1^{er} juillet 2016. Avant cela, l'organisation de la direction générale et le périmètre des pôles a été présentée en comité technique du 8 avril 2016.

5.1.5.2 L'équipe dirigeante de la nouvelle région

A la lecture de l'organigramme au 1^{er} février 2017 de la région fusionnée, il apparaît que les agents en emplois fonctionnels de la nouvelle collectivité occupent les postes suivant : DGS, DGA à la tête d'un pôle (9 DGA sont à la tête des 8 pôles créés), DGA adjoint finances, DGA adjoint transports, secrétaire général du site de Limoges, secrétaire général du site de Poitiers (poste libéré au cours du premier trimestre et non attribué depuis).

A cette date, qui marque aussi le terme de la période transitoire durant laquelle des agents ont été maintenus en surnombre en tant qu'emplois fonctionnels, seuls deux des agents nommés pour occuper l'un des quatorze emplois fonctionnels créés occupaient auparavant un emploi fonctionnel au sein des conseils régionaux Limousin ou Poitou-Charentes. Ils occupent les postes de secrétaire générale du site de Limoges et de DGA du pôle DATAR et harmonisations des politiques publiques. Il en résulte que la plupart des agents qui étaient en emplois fonctionnels dans ces deux anciennes régions n'ont pas rejoint la nouvelle collectivité ou l'ont rapidement quittée. Ceux qui ont rejoint la nouvelle collectivité sans être nommés sur un emploi fonctionnel exercent globalement des responsabilités moindres que celles qui étaient les leurs auparavant. Il est à noter, toutefois, que deux agents de l'ancienne région Poitou-Charentes qui n'occupaient pas un emploi fonctionnel dans leur collectivité ont été nommés sur ce type d'emploi au sein de la Région Nouvelle-Aquitaine.

A contrario, la plupart (six sur huit) des agents qui occupaient un emploi fonctionnel au sein de l'ancienne région Aquitaine au moment de la fusion sont, un an plus tard, au moment de l'établissement de cet organigramme, en emploi fonctionnel au sein de la région Nouvelle-Aquitaine. Il ressort aussi que deux agents de l'ancienne région Aquitaine qui n'occupaient pas un emploi fonctionnel au moment de la fusion ont été nommés sur un emploi de ce type au sein de la nouvelle collectivité.

Enfin, courant 2017, deux agents ont été recrutés et placé sur des emplois fonctionnels.

5.2 LES COLLABORATEURS DE CABINET

5.2.1 *Le contrôle du respect de l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet*

Aux termes de l'article 12 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 : « *L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil régional est ainsi fixé : - cinq personnes lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants ; - une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants* ». En l'absence de précision dans le texte et, puisqu'il n'a été trouvée aucune jurisprudence administrative précisant ce point, il a été considéré que toute tranche de 500 000 habitants « entamée » (au-delà des 500 000 premiers habitants) donne droit à un collaborateur supplémentaire.

Le tableau ci-dessous recense le nombre de collaborateurs de cabinet autorisés qui en résulte, pour chacune des trois anciennes régions et pour la nouvelle région.

Tableau 132 - Effectifs règlementaires maximum des collaborateurs de cabinet

Nombre de collaborateurs	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin	Nouvelle-Aquitaine
<i>Nombre d'habitants en 2015</i>	3 285 970	1 783 991	738 633	5 808 594
Collaborateurs 1ère tranche	5	5	5	5
Collaborateurs tranches supplémentaires	5,57	2,57	0,48	10,62
Total	10,57 arrondi à 11	7,57 arrondi à 8	5,48 arrondi à 6	15,62 arrondi à 16

Les effectifs règlementaires maximaux des collaborateurs de cabinet n'ont pas été dépassés au cours de la période sous contrôle, que ce soit dans les trois anciennes régions ou dans la nouvelle région. En effet :

- en Aquitaine, leur nombre était passé de neuf à onze de 2010 à 2015 ;
- en Poitou-Charentes, leur nombre était passé de huit à six entre 2011 et 2014 et il n'y avait plus qu'un collaborateur en fonction à la fin 2015 ;
- en Limousin, leur nombre était de six de 2010 à 2015 ;
- le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré le 1^{er} février 2016 pour fixer leur nombre à 16.

Sous l'effet de la fusion et de l'application à la nouvelle région des règles précitées de l'article 12 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, le nombre global de collaborateurs de cabinet a donc diminué (passant de 25 pour l'ensemble des trois anciennes régions en 2015 à 16 pour la nouvelle région).

5.2.2 *Le contrôle des modalités de recrutement et de rémunération*

Les règles applicables et les modalités du contrôle

Aux termes de l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dans sa version applicable jusqu'au 17 septembre 2017 : « *L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions. / La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale. / (...) / Ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun* ».

Aux termes de l'article 136 de la même loi : « (...) / Les agents (...) recrutés dans les conditions prévues par les articles 110 et 110-1 sont régis notamment par les mêmes dispositions que celles auxquelles sont soumis les fonctionnaires en application (...) des articles (...) 34 (...) du titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ; / (...) ». Aux termes dudit article 34 : « Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. / (...) / Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. (...) ».

Les emplois de collaborateurs de cabinet ne sont pas soumis aux obligations de déclaration et de publicité des créations et vacances d'emplois prévues par l'article 41 de la même loi.

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales comporte par ailleurs les dispositions suivantes :

- article 6 : « Les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté » ;
- article 7 : « La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. / Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. / Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa. / (...) ».

Enfin, le point 2101 de la rubrique 2 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales indique que les actes d'engagement doivent mentionner la délibération créant l'emploi.

Pour l'ensemble des agents qui étaient en fonction en tant que collaborateurs de cabinets dans les trois anciennes régions (de 2011 à 2015) et dans la nouvelle région (en 2016), les vérifications suivantes ont été effectuées :

- l'existence des délibérations créant les emplois, en application conjointe des articles 110, 136 et 34 précités de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, étant précisé qu'une délibération portant création d'un emploi budgétaire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit rapportée ;
- la vérification de la mention, sur les actes de recrutement individuels, de la délibération ayant créé l'emploi ;
- la vérification du respect des dispositions précitées des articles 6 et 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 ;
- la vérification de la conformité des rémunérations entre, d'une part, les délibérations de création des emplois et, d'autre part, les contrats ;
- la vérification de la conformité des rémunérations entre, d'une part, les contrats encore en vigueur en 2015 et les fiches de paie 2015.

La situation dans l'ancienne région Aquitaine

Pour cette région, plusieurs délibérations anciennes créant différents emplois de cabinet ont été produites. Ainsi, la délibération n°98.983 du 11 juin 1998 a créé les postes de directeur de cabinet, de chef de cabinet, de trois chargés de mission, d'un attaché presse, d'une assistante de direction et d'un agent administratif (remplacé en le 13 mai 2002 par un emploi de rédacteur). Les délibérations du 15 juin 1998 et du 28 septembre 1998 ne mentionnaient pas la création de postes mais avaient pour objet de « *définir avec précision les modalités de recrutement* ». La délibération n° 2009-0341 du 16 février 2009 a créé un poste de responsable des relations publiques (en référence au cadre d'attaché) au sein du cabinet.

Ces délibérations ont donc eu pour objet la création au total de neuf de collaborateurs de cabinet. Or, comme indiqué précédemment, de 2011 à 2015, la région Aquitaine avait continuellement onze collaborateurs de cabinet, soit deux de plus que le nombre d'emplois ouverts.

Pour apprécier le niveau d'information dont disposaient les élus régionaux pour ces emplois, un rapprochement du nombre de collaborateurs a par ailleurs été effectué avec l'annexe D1- état du personnel du compte administratif 2014. Ce document mentionnait onze postes au sein du cabinet : un directeur de cabinet, un chef de cabinet, un directeur de cabinet adjoint, sept conseillers techniques et un responsable de presse. Les conseillers régionaux étaient donc avisés, par cette annexe, du nombre de postes de collaborateurs au sein du cabinet. Cependant, pour ce qui est des rémunérations, pour chaque poste, cet état ne comportait que la mention suivante : « *traitement indiciaire inférieur à 90% du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé* », sans aucune autre précision.

L'examen des actes de recrutement individuels produits montre qu'aucun ne visait la délibération ayant créé l'emploi concerné, en méconnaissance des dispositions susmentionnées de la rubrique 2 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales. De plus, les délibérations de créations d'emplois étant peu précises, il a été difficile de les rattacher clairement à tel ou tel acte de recrutement. Il a donc dû être demandé à la région, en cours d'instruction, de procéder elle-même à ce rattachement en renseignant un tableau.

A partir de ces liens ainsi établis entre les délibérations et les actes de recrutements individuels, les constats suivants ont pu être effectués :

- l'emploi de directeur de cabinet a été occupé simultanément par deux agents pendant trois mois entre le 1^{er} février 2011 et le 30 avril 2011 ;
- six contrats de recrutement ont été rattachés par la région à la délibération n°98-983 du 11 juin 1998 qui, à part le directeur de cabinet et le chef de cabinet, ne prévoyait qu'un autre emploi (de chargé de mission) rémunéré en hors échelle (HEB). Or, d'octobre 2013 à fin 2015, quatre de ces six contrats étaient simultanément en vigueur, pour des rémunérations indiciaires s'établissant respectivement à l'HEA ou à l'HEB ;
- dix collaborateurs dont les contrats ont été rattachés par la région à des emplois créés par des délibérations, ont en réalité perçu des rémunérations supérieures à celles prévues par lesdites délibérations ;
- l'emploi de directeur de cabinet adjoint été occupé du 1^{er} mai 2012 au 12 mai 2015 alors qu'aucune délibération créant cet emploi n'a pu être produite. L'agent concerné a démissionné avec effet au 1^{er} mai 2015 mais l'avenant à son contrat (pour acter la date de sa fin de fonction) n'a été signé que le 4 juin 2015.

Par ailleurs, la vérification de la conformité entre les actes de recrutement et les fiches de paie 2015 des agents alors encore en fonction appelle une observation concernant un agent, qui a perçu de janvier à juin 2015 un traitement mensuel correspondant à 94,80 % de l'HEB alors que son acte de recrutement alors en vigueur ne

prévoyait que 90 % de l'HEB. Il en est résulté un paiement excédentaire représentant un total de 1 411 € bruts pour l'ensemble des six mois concernés.

Enfin, pour la vérification de la bonne application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les termes de référence pouvant être pris en compte au cours de la période sous contrôle pour l'ancienne région Aquitaine sont précisés sur le tableau suivant.

Tableau 133 - Aquitaine : seuils maximums de rémunération des collaborateurs de cabinet

Emploi de référence	Directeur général des services Région de plus de 2 millions d'habitants	Administrateur territorial général -échelon spécial
Traitement indiciaire		
Indice terminal	HED3	HED3
Equivalence en points d'indice majorés	1 270	1 270
Soit un traitement maximal des collaborateurs de cabinet en points d'indice majorés (90%)	1 143	1 143
Valeur annuelle brute de 2010 à juillet 2016	70 566	70 566
Soit un montant maximal du traitement <u>annuel</u> des collaborateurs de cabinet (90%)	63 509	63 509
Valeur mensuelle brute	5 880	5 880
Soit un montant maximal du traitement <u>mensuel</u> des collaborateurs de cabinet (90%)	5 292	5 292
Montant maximal 2015 des indemnités		
a- Prime de responsabilité des emplois de direction (15 % du traitement brut) Valeur annuelle	9 526	
b- Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) (administrateurs) Valeur annuelle maximale réglementaire en 2015	13 405	13 405
c- Prime de rendement des administrations centrales (administrateurs) Valeur annuelle maximale réglementaire en 2015 (18 % du traitement brut le plus élevé du grade du fonctionnaire concerné)	12 702	12 702
d- Indemnités de fonctions et de résultats (administrateurs) Valeur annuelle maximale réglementaire en 2015	19 800	19 800
AQUITAINE (a + b + c + d)	55 433	45 907
Soit un montant maximal 2015 des indemnités <u>annuelles</u> des collaborateurs de cabinet (90%)	49 890	41 316
Soit un montant maximal 2015 des indemnités <u>mensuelles</u> des collaborateurs de cabinet (90%)	4 157	3 443
Montant maximal total en 2015 des traitements indiciaires et indemnités		
AQUITAINE : Total maximal <u>annuel</u> 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	113 399	104 825
AQUITAINE : Total maximal <u>mensuel</u> 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	9 450	8 735

Le contrôle des contrats à partir de ces éléments de référence a conduit aux constats suivants :

- pour six contrats, il y a eu dépassement du traitement indiciaire maximal résultant de la comparaison avec les situations de référence ;
- toutefois, pour ces six agents, le régime indemnitaire était inférieur au maximum qui aurait pu leur être versé en prenant pour référence la situation la plus favorable (celle d'un directeur général des services) ;
- aucun des collaborateurs de cabinet ne dépassait, en totalisant le traitement et les indemnités, le maximum de référence le plus favorable.

La situation dans l'ancienne région Poitou-Charentes

Pour cette région, le changement de présidence de la région s'est bien accompagné en octobre 2014 de l'interruption et le cas échéant du renouvellement des contrats de collaborateurs de cabinet alors en fonction en application de l'article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 (qui dispose que les fonctions d'un collaborateur de cabinet prennent fin en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté).

Par contre, aucun des contrats produits pour l'ensemble de la période ne visait de délibération créant l'emploi, en méconnaissance des dispositions susmentionnées de la rubrique 2 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales.

Les quelques délibérations produites en cours d'instruction ne faisaient pas référence à la création d'emplois de cabinet. Pour expliquer cette situation, il a été indiqué en cours d'instruction que : *« l'autorité territoriale peut librement former son cabinet conformément aux articles 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987. Le nombre de collaborateurs est limité en fonction de la strate démographique de la collectivité. Les emplois de cabinet étaient créés au tableau des effectifs et le pourvoi des postes ne faisait pas toujours l'objet d'une délibération. Les collaborateurs ayant remplacé ceux partis ont été affectés sur le même poste sans nouvelle délibération »*.

Cette situation n'était donc pas conforme aux textes applicables. En effet, comme indiqué précédemment, il ressort de la combinaison des articles 110, 136 et 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 que les créations d'emplois de collaborateurs de cabinet doivent faire l'objet d'une délibération du conseil régional.

Cette irrégularité a donc entraîné l'impossibilité de relier les stipulations des actes de recrutement aux délibérations, pour en vérifier la conformité.

Pour apprécier le niveau d'information dont disposaient les élus régionaux pour ces emplois, un rapprochement entre les collaborateurs en poste à la fin 2014 a été effectué avec l'annexe D1- Etat du personnel du compte administratif du même exercice. Cette annexe fait état de six collaborateurs de cabinet et mentionne leurs indices de rémunération ; toutefois, selon les contrats produits, il n'y avait en fin 2014 que cinq collaborateurs en fonction ; leurs niveaux de rémunération correspondaient à ceux mentionnés sur l'état du personnel, sauf dans le cas d'un agent qui a perçu une rémunération supérieure ; par ailleurs, l'état du personnel ne mentionnait pas la perception de primes par ces agents.

Le même rapprochement effectué en fin 2013 entre l'état du personnel joint au compte administratif de cet exercice et les agents en fonction au 31 décembre 2013 a également révélé des écarts : alors que huit emplois étaient pourvus, l'état du personnel indiquait que deux ne l'étaient pas. Pour les six autres, les indices de rémunération mentionnés sur l'état du personnel et ceux figurant aux contrats alors en vigueur ne concordaient que dans quatre cas ; enfin, l'état du personnel ne mentionnait pas la perception de primes par ces agents.

Ces constats montrent donc que le conseil régional n'était pas informé de manière parfaite de la situation.

Il a par ailleurs été observé les avenants actant la fin des contrats de 4 agents ayant quitté la région les 9 juillet 2012 (pour deux d'entre eux), 31 décembre 2013 et 4 avril 2014, ont été fait tardivement, plusieurs semaines après leurs départs.

Pour l'application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les termes de référence à prendre en compte au cours de la période sous contrôle pour l'ancienne région Poitou-Charentes sont précisés sur le tableau suivant.

Tableau 134 - Poitou-Charentes : seuils maximums de rémunération des collaborateurs de cabinet

Emploi de référence	directeur général des services Région jusqu'à 2 millions d'habitants	Administrateur territorial général -échelon spécial
Traitement indiciaire		
Indice terminal	HEC3	HED3
Equivalence en points d'indice majorés	1 164	1 270
Soit un traitement maximal des collaborateurs de cabinet en points d'indice majorés (90%)	1 047	1 143
Valeur annuelle brute de 2010 à juillet 2016	64 676	70 566
Soit un montant maximal du traitement annuel des collaborateurs de cabinet (90%)	58 208	63 509
Valeur mensuelle brute	5 390	5 880
Soit un montant maximal du traitement mensuel des collaborateurs de cabinet (90%)	4 851	5 292
Montant maximal 2015 des indemnités		
a- Prime de responsabilité des emplois de direction (15 % du traitement brut) Valeur annuelle	8 731	
b- Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) (administrateurs) Valeur annuelle maximale réglementaire en 2015	13 405	13 405
c- Prime de rendement des administrations centrales (administrateurs) Valeur annuelle maximale réglementaire en 2015 (18 % du traitement brut le plus élevé du grade du fonctionnaire concerné)	11 642	12 702
POITOU-CHARENTES (a+ b+ c)	33 778	26 107
Soit un montant maximal 2015 des indemnités annuelles des collaborateurs de cabinet (90%)	30 400	23 496
Soit un montant maximal 2015 des indemnités mensuelles des collaborateurs de cabinet (90%)	2 533	1 958
Montant maximal total en 2015 des traitements indiciaires et indemnités		
POITOU-CHARENTES : Total maximal annuel 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	88 608	87 005
POITOU-CHARENTES : Total maximal mensuel 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	7 384	7 250

Le contrôle des contrats à partir de ces éléments de référence a conduit aux constats suivants :

- deux agents pour lesquels il n'y a pas eu dépassement du traitement indiciaire maximal de référence mais pour lesquels le régime indemnitaire était supérieur ; cependant, dans leurs cas, le maximum réglementaire du total traitement + indemnités n'a pas été dépassé ;
- un agent pour lequel il y a eu un dépassement du traitement indiciaire maximal de référence mais pour lequel le régime indemnitaire était inférieur ; dans ce cas, le total de son traitement et de ses primes a dépassé en 2015 de 2 247 € le maxima annuel réglementaire (soit un dépassement mensuel moyen de 187 €) ;
- deux agents pour lesquels il y a eu à la fois dépassement du traitement indiciaire et du régime indemnitaire. Ce dépassement était de 2 233 € par mois pour l'un d'entre eux mais n'a duré que trois mois, dans l'attente de son départ en retraite. Pour le second agent, le dépassement mensuel était de 2 979 € et a perduré pendant quatre ans. Ces deux situations peuvent toutefois s'expliquer par l'application de l'article 8 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987, aux termes duquel, par dérogation aux dispositions de l'article 7 du même décret, « la décision de recrutement d'un collaborateur de cabinet ayant la qualité de fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération annuelle perçue par ce fonctionnaire dans son dernier emploi, lorsque l'application des règles fixées par l'article précédent aboutit à une situation moins favorable que celle qui était la sienne antérieurement ». Cependant, dans le second cas, concernant une collaboratrice de cabinet dont l'engagement a été

renouvelé à compter du 26 mars 2010 et qui est restée en poste jusqu'au 4 avril 2014, et en dépit de la demande faite à l'intéressée, il n'a pas été produit de justificatif permettant d'établir que sa rémunération perçue dans son dernier emploi de fonctionnaire s'établissait bien au montant qui lui a été versé par la région Poitou-Charentes.

La situation dans l'ancienne région Limousin

Comme en Poitou-Charentes, le changement de présidence de la région s'est bien accompagné en octobre 2014 de l'interruption et le cas échéant du renouvellement des contrats de collaborateurs de cabinet alors en fonction en application de l'article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Certains contrats de recrutement visaient des délibérations du conseil régional, d'autres visaient les tableaux des effectifs. L'examen des délibérations ainsi visées, qui ont été produites en cours d'instruction, a montré qu'à part celle du 2 juillet 1982 (qui a créé un poste de chargé de mission au cabinet et a fait mention d'un directeur de cabinet), aucune des autres¹¹⁰ ne procédait explicitement à la création d'emplois de cabinet. Il s'agissait en effet de délibérations qui créaient d'autres emplois et qui adoptaient, en conséquence, les tableaux des emplois modifiés. Certes, sur ces tableaux, des emplois de collaborateurs étaient bien mentionnés, mais avec la précision suivante : « *emplois créés antérieurement par décisions de l'Assemblée plénière* ». Pour autant, à part celle susmentionnée du 2 juillet 1982, aucune autre délibération créant ces emplois n'a été produite.

Il a aussi été expliqué en cours d'instruction que : « *l'autorité territoriale peut librement former son cabinet conformément aux articles 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987. Le nombre de collaborateurs est limité en fonction de la strate démographique de la collectivité. Les emplois de cabinet étaient créés au tableau des effectifs et le pourvoi des postes ne faisait pas toujours l'objet d'une délibération. Les collaborateurs ayant remplacé ceux partis ont été affectés sur le même poste sans nouvelle délibération* ».

Quoi qu'il en soit, en l'absence de production de délibérations créant explicitement la plupart des emplois de cabinet, il n'a pas été possible d'établir avec certitude que l'ancienne région Limousin s'était bien conformée sur ce point aux dispositions combinées des articles 110, 136 et 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (aux termes desquelles les créations d'emplois de collaborateurs de cabinet doivent faire l'objet d'une délibération du conseil régional).

Pour apprécier le niveau d'information dont disposaient les élus régionaux pour ces emplois, un rapprochement a aussi été effectué entre les collaborateurs en poste à la fin 2014 et l'annexe D1- Etat du personnel du compte administratif du même exercice. Ce document comporte un tableau des effectifs qui recense les emplois de collaborateurs de cabinet pourvus, avec une mention précise des montants de leurs rémunérations et du fait qu'ils bénéficiaient également de primes (sans que la nature et le montant desdites primes y soient précisés). Au vu de cette annexe, il peut être considéré que les conseillers régionaux avaient donc en fin 2014 une vision claire du nombre de postes de collaborateurs au sein du cabinet et de leurs rémunérations.

En cours d'instruction, la région a relié les contrats analysés au tableau des effectifs figurant à la délibération n°SP11-03-0015 du 24 mars 2011. La comparaison entre ce tableau et les contrats appelle les observations suivantes :

- ni le tableau de 2011, ni celui qui l'avait précédé, résultant de la délibération du 16 décembre 2010, ne prévoyaient le versement de primes alors que, dans huit cas, les contrats de collaborateurs de cabinet avaient prévu des versements d'indemnités en plus du traitement ;
- dans quatre cas, les avenants à des contrats signés postérieurement au 24 mars 2011 avaient eu pour effet de faire évoluer les traitements indiciaires des agents concernés légèrement au-delà des indices maximaux prévus par le tableau de la délibération de 2011 ; cette situation concerne des collaborateurs

¹¹⁰ Celle du 18 décembre 1992, celle du 30 juin 1995, celle du 23 juin 2003, celle du 16 décembre 2010, celle du 24 mars 2011 et celle du 14 octobre 2014

en fonction : un premier du 15 septembre 2010 au 30 juin 2014, un second du 26 mars 2010 au 30 septembre 2014, un troisième du 26 mars 2010 au 31 décembre 2012 et un quatrième du 21 février 2011 au 31 mars 2013.

Il a aussi été observé que :

- le premier contrat d'un collaborateur a été signé le 2 mai 2014 avec un effet rétroactif puisqu'il a prévu son engagement dès le 28 avril 2014 ;
- dans quatre cas, les avenants actant la fin des contrats d'agents ayant quitté la région le 31 octobre 2012, 31 mars 2014, le 30 juin 2014 et le 15 avril 2015, ont été signés tardivement, plusieurs jours après leurs départs.

Pour l'application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les termes de référence pouvant être pris en compte au cours de la période sous contrôle pour l'ancienne région LIMOUSIN sont précisés sur le tableau suivant.

Tableau 135 - Limousin : seuils maximaux de rémunération des collaborateurs de cabinet

Emploi de référence	directeur général des services Région jusqu'à 2 millions d'habitants	Administrateur territorial général -échelon spécial
Traitement indiciaire		
Indice terminal	HEC3	HED3
Equivalence en points d'indice majorés	1 164	1 270
Soit un traitement maximal des collaborateurs de cabinet en points d'indice majorés (90%)	1 047	1 143
Valeur annuelle brute de 2010 à juillet 2016	64 676	70 566
Soit un montant maximal du traitement annuel des collaborateurs de cabinet (90%)	58 208	63 509
Valeur mensuelle brute	5 390	5 880
Soit un montant maximal du traitement mensuel des collaborateurs de cabinet (90%)	4 851	5 292
Montant maximal 2015 des indemnités		
a- Prime de responsabilité des emplois de direction (15 %) Valeur annuelle	8 731	
e- Prime de fonctions et de résultats (PFR) des administrateurs et attachés Valeur annuelle maximale en 2015 selon délibération Limousin	28 224	28 224
LIMOUSIN (a+e)	36 955	28 224
Soit un montant maximal 2015 des indemnités annuelles des collaborateurs de cabinet (90%)	33 260	25 402
Soit un montant maximal 2015 des indemnités mensuelles des collaborateurs de cabinet (90%)	2 772	2 117
Montant maximal total en 2015 des traitements indiciaires et indemnités		
LIMOUSIN : Total maximal annuel 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	91 468	88 911
LIMOUSIN : Total maximal mensuel 2015 traitement indiciaire + indemnités pour un collaborateur de cabinet	7 622	7 409

Le contrôle des contrats n'a révélé aucune anomalie. En effet, pour aucun contrat il n'y a eu de dépassement du traitement indiciaire et/ou du régime indemnitaire maximum résultant de l'application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Pour la région Nouvelle-Aquitaine

Par délibération en date du 1^{er} février 2016, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a créé 16 emplois de collaborateurs de cabinet, dont un directeur de cabinet, trois directeurs de cabinet adjoints, un chef de cabinet, un directeur du service presse et dix conseillers techniques.

Pour chaque poste ainsi créé, cette délibération précise les éléments suivants : la date d'effet (fixée dans tous les cas au 10 février 2016) ; le niveau de recrutement ; le niveau de rémunération (dans les seize cas, il est prévu une fourchette très large, allant de l'indice brut 379 à l'hors échelle D3) ; bien que la délibération ne soit pas totalement claire sur ce point, il doit être considéré que la rémunération à l'HED3 ainsi mentionnée constitue l'indice maximal de référence mais pas le traitement indiciaire maximum pouvant être accordé à un collaborateur (ce qui serait irrégulier puisque ledit traitement indiciaire ne peut en principe dépasser 90 % de l'HED3 ; en effet la délibération prend bien soin également de mentionner cette limite des 90% résultant de l'article 7 du décret n°87-1004).

L'analyse des contrats individuels des collaborateurs en fonction en 2016 au regard de la délibération susmentionnée du 1^{er} février 2016 appelle les observations suivantes :

- les contrats de recrutement de quatorze collaborateurs de cabinet ont été signés le 4 janvier 2016 avec une prise d'effet le même jour, alors que la délibération de création des postes n'avait pas encore été adoptée par le conseil régional. Ces contrats ont donc été signés irrégulièrement un mois trop tôt (et ne pouvaient donc pas viser la délibération créant les emplois y afférente) ;
- un contrat a été signé après la délibération du 1^{er} février 2016, cependant il ne vise pas non plus cette dernière ;
- certains contrats ont été renouvelés au 1^{er} juillet 2016 sans faire, là non plus, référence à la délibération du 1^{er} février 2016.

La chambre rappelle donc l'obligation juridique qui s'impose à la région, sur le fondement de la rubrique 2 de l'annexe I au code général des collectivités territoriales, de mentionner entre autres, sur les actes d'engagement des agents, quels qu'ils soient, la référence à la délibération créant l'emploi. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que les contrats viseront dorénavant systématiquement (à partir de mai 2018) les délibérations ayant créé les postes. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

Par ailleurs, les fiches de payes 2016 ont été analysées pour chaque collaborateur de cabinet et ne font pas apparaître d'écart entre la délibération du 1^{er} février 2016, les contrats signés et les montants perçus.

Pour l'application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les termes de référence pris en compte pour 2016 pour la région Nouvelle-Aquitaine sont les mêmes que ceux mentionnés précédemment pour l'ancienne région Aquitaine. Le contrôle des contrats produits n'a permis de relever aucune anomalie à cet égard. En effet, pour aucun contrat il n'y a eu de dépassement du traitement indiciaire et/ou du régime indemnitaire maximum résultant de l'application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 et des délibérations indemnitaires prises par la région.

5.3 LE RECRUTEMENT DE CERTAINS AGENTS CONTRACTUELS DE CATEGORIE A

La chambre a procédé à une vérification sur place¹¹¹ de certains dossiers d'agents contractuels de catégorie A (hors emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet).

Dans un premier temps, le ciblage a été effectué à partir des fichiers de paye du mois de décembre 2015 des trois anciennes régions, en s'intéressant plus particulièrement aux agents rémunérés sur la base des indices les plus élevés (54 dossiers contrôlés)¹¹². Trois dossiers plus récents relevant de la région Nouvelle-Aquitaine (recrutement en 2016 et 2017) ont aussi été examinés.

5.3.1 *Les principes de recrutement des agents non titulaires dans la fonction publique territoriale*

L'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que les emplois civils permanents des régions sont occupés par des fonctionnaires. Le recours à des agents non titulaires constitue une exception au principe de l'emploi des fonctionnaires et est strictement encadré. Les conditions de recrutement d'agents non titulaires par les collectivités -hors emplois fonctionnels et de collaborateurs de cabinet- sont définies par les articles 3 (emplois non permanents), 3-1 à 3-7 (emplois permanents), 38 et 38 bis, de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui précisent les exceptions au principe.

La création d'un emploi doit faire l'objet d'une délibération du conseil régional, comme l'énonce l'article 34 de la loi n°84-53 modifiée : « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement* ».

En application de l'article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié, l'acte d'engagement (contrat ou arrêté) doit indiquer le fondement juridique du recrutement, c'est-à-dire l'article ainsi que l'alinéa s'il s'agit de l'article 3-3, de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 en vertu duquel il est établi. Cette référence traduit le motif du recours à un agent contractuel : par exemple, article 3-3 1° : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaire, article 110 : recrutement direct d'un collaborateur de cabinet. L'acte d'engagement définit de plus le poste occupé et ses conditions d'emploi, ainsi que, à compter du 15 août 2016¹¹³, la catégorie hiérarchique (A, B ou C) et les conditions de rémunération.

L'assemblée délibérante étant seule compétente en matière de création d'emploi, l'acte d'engagement doit comporter la référence à la délibération créant l'emploi, comme le précise l'article D. 1617-19 modifié du CGCT.

Enfin, l'article 1-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 impose aux collectivités de veiller à ce que les dossiers des personnels non titulaires de droit public comportent toutes les pièces intéressant leur situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

5.3.2 *Les délibérations de création de poste*

L'article 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent*

¹¹¹ Les dossiers ont été consultés au siège de la nouvelle région et dans chacune de ses antennes (Limoges et Poitiers).

¹¹² 27 pour l'Aquitaine, 11 pour le Limousin et 16 pour Poitou-Charentes

¹¹³ L'article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 a été modifié par l'article 10 du décret n°2016-1123 du 11 août 2016, publié le 14 août 2016.

contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés (...) ».

L'examen des délibérations de création des postes occupés par des agents contractuels révèle des pratiques très différentes d'une région à l'autre.

En Poitou-Charentes, les délibérations servant de support à certains contrats signés pendant la période examinée (2012-2015) sont parfois très anciennes. Ainsi, selon les informations communiquées par la collectivité, un contrat conclu en 2012 repose sur un poste ouvert par une délibération de 1992, un autre, signé en 2013 est lié à une délibération de 2006 et un contrat de 2014 est rattaché à une délibération de 2001. Si de tels décalages dans le temps ne sont pas anormaux, en revanche, l'imprécision des délibérations, parfois rattachées à des décisions budgétaires, pose problème. En effet, ces dernières se contentent d'ouvrir un certain nombre de postes de catégorie A sans plus de précision quant au cadre d'emploi ou grade de référence et ne prévoient pas le recours à des agents contractuels. Les délibérations plus récentes, votées au cours de la période examinée, mentionnent, quant à elles, le cadre d'emploi mais ne comportent toujours pas de mention relative à la possibilité de recruter des agents contractuels. Du fait de leur manque de précision, ces délibérations de création de postes ne permettaient pas d'assurer un réel suivi des effectifs et l'assemblée délibérante était amenée à se prononcer sans disposer de l'ensemble des informations prévues par l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984. Par ailleurs, la plupart du temps, les contrats et arrêtés de nomination ne visaient pas de délibération précise mais l'état des effectifs, ce qui ne permettait pas de faire un lien direct entre le recrutement et la délibération de création du poste.

A contrario, en Limousin, les délibérations étaient beaucoup plus précises et il était, de ce fait, plus aisé de faire le rapprochement entre la délibération de création du poste et le contrat signé. Les mentions contenues dans les délibérations portaient sur la nature du poste, les missions afférentes à l'emploi, la rémunération, définie en fonction d'un cadre d'emploi ou de bornes indiciaires, et la possibilité de faire appel, le cas échéant, à un agent non-titulaire.

Il en était de même en Aquitaine où les informations prévues par la loi du 26 janvier 1984 figuraient dans les délibérations prises par la commission permanente sous forme de tableaux mentionnant le cadre d'emploi, la catégorie, le niveau de rémunération, la date d'effet et la possibilité éventuelle de faire appel à des agents contractuels. De plus, les contrats comportaient généralement la référence précise de la délibération de création de poste. Nonobstant ces éléments, se pose pour cette région la question de la compétence de la commission permanente en matière de modification du tableau des effectifs, notamment au regard de la jurisprudence du conseil d'Etat applicable aux départements (Cf. question juridique évoquée au § 1.1.2).

5.3.3 Les déclarations de vacance d'emploi

L'article 41 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dispose que *« lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade (...) ».*

La loi ne prévoit pas de délai minimum entre la date de publicité effective de la déclaration de création ou de vacance d'emploi et la décision de l'autorité territoriale. Cependant, le juge administratif considère qu'un délai raisonnable doit être respecté, afin que les intéressés puissent faire acte de candidature¹¹⁴. Au vu des décisions de justice ce délai doit être supérieur à un mois. Il s'agit de s'assurer que les candidats ont pu avoir connaissance des postes à pourvoir et ont disposé d'un délai suffisant pour postuler.

¹¹⁴ CAA Marseille n°03MA01723, département de Vaucluse, 20 mars 2007 : le juge estime que le délai d'un mois est trop bref eu égard à la période estivale durant laquelle la publicité a été effectuée ; CAA Nancy n°97NC02620, commune de Vesoul du 20 février 2003 : le juge a validé un intervalle de 2 mois entre la déclaration et la nomination.

A plusieurs reprises, les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes n'ont pas respecté un délai pouvant être considéré comme raisonnable entre la date de publication de la déclaration de vacance d'emploi et la signature de l'acte d'engagement de l'agent.

En Aquitaine, parmi l'échantillon examiné, des délais inférieurs à 30 jours entre la date de publication de la déclaration de vacance d'emploi et la date indicative de prise de fonction ont été relevés à deux reprises (11 jours dans un cas et 26 jours dans l'autre).

En Limousin, plusieurs postes ont été pourvus avant la date de prise de fonction indiquée sur la déclaration de vacance d'emploi et parfois seulement quelques jours après la transmission de la déclaration au centre de gestion. Ainsi, un contrat visant à recruter un chargé de mission a été signé le lendemain de la transmission de la déclaration de vacance d'emploi et deux autres contrats ont été conclus 10 et 15 jours après.

En Poitou-Charentes, deux déclarations de vacance d'emploi indiquaient des délais trop courts entre la date de publication et la date de prise de poste (inférieurs à 30 jours dans deux cas). Or, une durée trop courte entre la publicité de la vacance d'emploi et la date indicative de prise de fonction est de nature à décourager certains candidats.

Dans les trois régions, certains agents ont été informés de leur recrutement avant même que ne soit publiée la déclaration de vacance d'emploi.

Ainsi, une directrice de la région Aquitaine a été recrutée par contrat à durée indéterminée daté du 12 mai 2014. La déclaration de vacance d'emploi a été transmise le 16 avril 2014 pour une prise de poste fixée au 5 mai. Toutefois, la consultation du dossier de cet agent révèle que la date de sa prise de fonction avait été décidée dès le 7 avril. En effet, par courriel daté du 10 avril 2014, adressé à son ancien employeur et à la région Aquitaine, l'intéressée mentionnait une prise de fonction à la région le 12 mai 2014, décidée lors d'un entretien avec le directeur de cabinet le 7 avril 2014.

En Limousin, on relève une déclaration de vacance d'emploi concomitante avec la signature du contrat (de chargé de mission) et, comme en Aquitaine, le cas d'un directeur recruté avant la publication de la déclaration de vacance d'emploi. Son contrat à durée indéterminée est daté du 30 septembre 2015 et la déclaration de vacance d'emploi du 15 septembre 2015. Or, plusieurs courriels attestent que cette personne avait été recrutée dès le mois d'août 2015. Par ailleurs, le président de la région Limousin a informé l'ancien employeur de cet agent par un courrier du 10 septembre 2015, antérieur à la publication de la vacance d'emploi.

En Poitou-Charentes, pour le recrutement d'un directeur, une déclaration de vacance d'emploi a été saisie le 4 novembre 2011 alors que le jury de recrutement avait choisi le candidat retenu plus d'une semaine auparavant (le 27 octobre 2011, selon un courrier adressé au candidat recruté).

Enfin, en Nouvelle-Aquitaine, un chargé de mission, ancien collaborateur de cabinet, a été recruté à compter du 1^{er} septembre 2016, par un contrat daté du 5 septembre 2016. La région avait saisi une déclaration de vacance d'emploi le 21 juillet 2016, pour une prise de poste indiquée au 1^{er} septembre 2016. Or, le candidat retenu a été informé de son recrutement par un courrier du 28 juillet 2016, moins d'une semaine après la publication de la déclaration de vacance d'emploi et plus de deux mois avant la date de prise de poste indiquée sur la déclaration.

Ces constats conduisent la chambre à alerter la collectivité sur la nécessité de respecter les modalités de recrutement prévues par les textes (notamment les articles 34 et 41 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984) afin de garantir le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

En réponse aux observations provisoires, la région indique qu'elle a mis en place une procédure interne de sécurisation des recrutements. Elle précise qu'une formation a été organisée par le centre de gestion et que

« la procédure de validation des recrutements par parapheur prévoit maintenant la mention de la date de la déclaration de vacance d'emploi ».

5.3.4 Des contrats et avenants à effet rétroactif

Une décision administrative ne peut, en principe, entrer en vigueur qu'à compter de sa date de publication (s'il s'agit d'un règlement) ou de sa date de signature (s'il s'agit d'une décision individuelle favorable) ou de sa date de notification (s'il s'agit d'une décision individuelle défavorable). Dès 1948, le Conseil d'État (arrêt CE – 25 juin 1948 – Société du journal de l'Aurore) a érigé le principe de non-rétroactivité des actes administratifs en principe général du droit.

Or, parmi les dossiers examinés, il a été constaté que, dans les trois régions, plusieurs contrats ou avenants avaient été signés postérieurement à leur date de prise d'effet. C'est le cas pour cinq documents en Aquitaine, deux en Limousin et trois en Poitou-Charentes. Quatre avenants et un contrat conclus par la région Nouvelle-Aquitaine sont également concernés en 2016 et 2017.

Tableau 136 - Contrats et avenants à effet rétroactif

Nature de l'acte	Nature du document	Date de signature du document	Date d'effet	Décalage (en jours)
Aquitaine				
Nomination à un poste de directeur adjoint	Avenant	26/07/2011	01/07/2011	25
Recrutement responsable d'unité	CDD	06/02/2012	01/02/2012	5
Nomination à un poste de directeur	Avenant	28/06/2012	01/12/2011	210
Transformation d'un CDD en CDI	CDI	03/09/2012	13/03/2012	174
Modification de rémunération	Avenant	03/12/2013	01/12/2013	2
Limousin				
Recrutement animateur de logiciels	CDI	16/07/2015	01/07/2015	15
Nomination d'un chargé de mission	Avenant	03/12/2015	01/12/2015	2
Poitou-Charentes				
Nomination secrétaire générale par intérim	Arrêté	22/08/2013	19/08/2013	3
Nomination à un poste de directeur adjoint	Avenant	16/10/2014	01/10/2014	15
Recrutement chargée de mission	CDD	20/07/2015	01/07/2015	19
Nouvelle-Aquitaine				
Recrutement d'un chargé de mission	CDD	05/09/2016	01/09/2016	4
Nomination à un poste de directeur adjoint	Avenant	23/12/2016	01/11/2016	52
Nomination à un poste de directeur	Avenant	16/01/2017	01/11/2016	76
Nomination à un poste de directeur	Avenant	01/02/2017	01/12/2016	62
Nomination à un poste de sous-directeur	Avenant	07/04/2017	01/04/2017	6

Source : Tableau CRC à partir des dossiers individuels des agents

Ces situations, qui révèlent des problèmes d'organisation, sont génératrices de risques juridiques pour les collectivités concernées. Des délais particulièrement longs ont été relevés pour deux documents datés de 2012 en région Aquitaine (nomination d'un directeur et transformation d'un CDD en CDI), ainsi que pour trois documents datés de 2016 et 2017, émanant de la région Nouvelle-Aquitaine (nomination de deux directeurs et

d'un directeur adjoint). La chambre recommande donc à la collectivité de veiller à ce que la date de signature des contrats et avenants soit antérieure à leur date de prise d'effet.

5.3.5 Les contrats signés en décembre 2015 en région Poitou-Charentes

En Poitou-Charentes, 17 contrats recrutant des agents non-titulaires de catégorie A, essentiellement des chargés de mission, ont été signés en décembre 2015. Les personnes concernées étaient déjà en poste au sein de la collectivité et possédaient des CDD qui se terminaient courant 2016 (entre février et novembre). L'objectif recherché était probablement de sécuriser des situations individuelles en accordant des garanties d'emploi à ces agents avant le changement d'exécutif.

Tableau 137 - Contrats signés en décembre 2015 en région Poitou-Charentes

Fonction concernée	Nature du contrat	Date de signature du contrat (1)	Date d'effet (2)	Décalage (1-2) en jours
Chargée de mission	CDD 2 ans	01/12/2015	02/02/2016	-63
Chef de service	CDD 3 ans	04/12/2015	14/07/2016	-223
Chargée de mission	CDD 1 an	04/12/2015	01/10/2016	-302
Chargé de mission	CDD 3 ans	07/12/2015	01/10/2016	-299
Directeur adjoint	CDI	07/12/2015	01/03/2016	-85
Responsable de mission	CDD 3 ans	07/12/2015	01/04/2016	-116
Chef de service	CDD 3 ans	07/12/2015	01/06/2016	-177
Chargée de mission	CDD 3 ans	07/12/2015	01/06/2016	-177
Expert en électricité	CDD 2 ans	07/12/2015	09/03/2016	-93
Recrutement cheffe de service	CDI	09/12/2015	02/11/2016	-329
Chargée de mission	CDD 2 ans	09/12/2015	01/07/2016	-205
Chargé de mission	CDD 3 ans	11/12/2015	01/10/2016	-295
Chargée de mission	CDD 3 ans	14/12/2015	01/05/2016	-139
Chargée de mission	CDD 2 ans	17/12/2015	17/08/2016	-244
Chargée de mission	CDI	22/12/2015	01/06/2016	-162
Chargée de mission	CDD 3 ans	26/12/2015	01/03/2016	-66
Chargé de mission	CDD 2 ans	29/12/2015	15/03/2016	-77

Source : Tableau CRC à partir des contrats de travail des agents de catégorie A signés en décembre 2015

L'article 10 de la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales stipule que « dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions (...), le président de chaque conseil régional gère les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015 ». Les élections régionales ont eu lieu les 6 et 13 décembre 2015. Le président de la région Poitou-Charentes n'était, dès lors, compétent que pour assurer la gestion des affaires courantes ou urgentes. Or, 14 contrats ont été renouvelés par anticipation entre le 7 et le 29 décembre 2015 alors que ces actes ne relevaient, à priori, ni de l'urgence ni de l'activité quotidienne et continue de l'administration. Ils ont tous fait l'objet d'un retrait administratif en avril 2016, à l'exception de trois contrats à durée indéterminés (CDI). Trois CDD signés avant les élections n'ont, quant à eux, pas été retirés malgré une date de prise d'effet très éloignée de la date de signature (entre 63 et 302 jours) car ils n'étaient pas concernés par les dispositions de l'article 10 de la loi du 16 janvier 2015.

Il est à noter que la région Limousin a également procédé à la signature de deux CDD de catégorie A au mois de décembre 2015. Ces contrats visaient à recruter des attachés de groupes politiques sur des postes de chargés de mission. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé en Poitou-Charentes, ces actes administratifs

ont été pris préalablement à la période électorale et la région a pris soin de mettre un terme aux anciens contrats (qui se terminaient normalement fin 2016) avant de les remplacer par de nouveaux CDD de trois ans, avec une période d'essai de trois mois.

En réponse à ces observations, l'ancien ordonnateur de la région Poitou-Charentes explique que dans sa collectivité, la pratique consistait à passer des contrats d'un an au moment du recrutement. *« Si le maintien de l'agent se justifiait, il était ensuite passé un contrat de deux ans puis de trois ans, pour arriver, le cas échéant, à la passation d'un CDI de droit public après six ans de présence dans la collectivité. A chaque étape, était examinée les conditions d'équité de rémunération, à travail et responsabilités égales, entre les cadres sous contrat et les cadres titulaires. C'est ce principe qui a prévalu à la reconduction par anticipation d'une douzaine de contrats à la fin 2015, l'objectif étant que les agents concernés ne soient pas pénalisés ... dans le cas où cette pratique ne serait pas poursuivie par la nouvelle région ».*

5.4 LES AGENTS MIS A DISPOSITION

5.4.1 Les dispositions applicables

La mise à disposition est la situation d'un agent qui exerce des fonctions hors de son service, mais est toujours rattaché à son corps ou cadre d'emplois d'origine. Il est considéré comme occupant son emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante. La mise à disposition concerne des fonctionnaires titulaires ou des contractuels. L'agent peut être mis à disposition pour tout ou partie de son temps de service et auprès d'un ou de plusieurs organismes. La mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de l'agent et une convention doit être signée entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil.

Cette situation administrative spécifique est régie par les dispositions du décret n°2008-580 du 18 juin 2008, relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. L'article 2 précise que *« l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes (...). Les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition ».*

L'article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit, toutefois, qu'il *« peut être dérogé à cette règle de remboursement lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'un groupement d'intérêt public, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un Etat étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet Etat ou auprès d'un Etat fédéré ».*

5.4.2 Les mises à disposition dans les différentes régions

En région Aquitaine, sept agents ont été mis à disposition d'autres structures au cours de la période 2011-2015. Trois travaillaient pour l'amicale du personnel, trois pour le GIP « Pays et Quartiers d'Aquitaine » (PQA)¹¹⁵ et un autre pour le GIP « Littoral Aquitain »¹¹⁶.

Ces conventions prévoyaient le remboursement des rémunérations, sauf pour le GIP PQA, pour lequel les mises à disposition se sont faites, dans un premier temps, à titre gratuit puis ont fait l'objet d'une valorisation au titre

¹¹⁵ Cette structure, créée dans le cadre du contrat Etat-région 2000-2006 est conçu comme un dispositif d'appui technique et de mise en réseau des acteurs du développement territorial. A compter du 1^{er} janvier 2017, l'activité de PQA se déploie sur le périmètre de la région Nouvelle-Aquitaine.

¹¹⁶ Opérationnel depuis 2009, le GIP Littoral Aquitain réunit les services de l'Etat et les collectivités territoriales de la côte aquitaine. Il porte des projets visant le développement durable et la mise en valeur de la côte.

de la contribution de la région aux ressources du groupement (2014-2015). A compter du 1^{er} août 2015, il a été convenu, par avenant, que la rémunération de ces agents ferait désormais l'objet d'un remboursement semestriel à la région.

En Limousin, huit agents ont été mis à disposition d'autres organismes au cours de la période 2011-2015 et un à compter du 1^{er} janvier 2016. Il s'agit d'un rédacteur principal, dont la convention a été conclue entre l'ex région Limousin et le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde le 11 décembre 2015 pour une durée de 11 mois renouvelable.

Les mises à disposition auprès du comité des œuvres sociales (COS), de l'agence régionale de santé (ARS) et du groupement d'intérêt public Autonom'Lab¹¹⁷ prévoyaient le remboursement des rémunérations des agents concernés. Les salaires des agents mis à disposition du groupement d'intérêt public PRISME¹¹⁸ étaient, dans un premier temps, déduits de la subvention versée annuellement par la région en 2011, puis ont donné lieu à remboursement par la suite.

Enfin, deux conventions signées courant 2016 par la région Nouvelle-Aquitaine concernent plus particulièrement le territoire de l'ex Limousin. La première a été conclue avec le syndicat mixte du lac de Vassivière le 22 juin 2016 pour une durée d'un an renouvelable (poste de chargée de mission) et la seconde avec le GIP Massif central, le 7 novembre 2016, pour une durée de trois ans renouvelable (poste de directeur).

En Poitou-Charentes, ce sont 12 personnes qui ont été mises à disposition au cours de la période examinée (cinq l'étaient encore au 31 décembre 2015). Parmi les organismes accueillant ou ayant accueilli des agents de l'ex région Poitou-Charentes, on recense des services de l'Etat (ministère et agence), des sociétés publiques locales, une agence régionale et une association.

Certaines mises à disposition ont donné lieu à remboursement de la part de l'organisme d'accueil. C'est le cas pour quatre agents qui ont rejoint le ministère de l'écologie en 2014 et 2015, lorsque l'ancienne présidente de la région est devenue ministre. Parmi ces personnes, on recense deux chauffeurs, une assistante à mi-temps et une chargée de mission. Les conventions qui régissent ces mises à disposition revêtent toutes un caractère rétroactif car elles ont été signées le 1^{er} août 2014, après la prise de fonction des agents, intervenue le 2 avril 2014 (pour trois d'entre eux¹¹⁹) et le 12 mai 2014. Un léger décalage dans le temps serait compréhensible dans la mesure où la présidente de la région Poitou-Charentes a été nommée ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le 2 avril 2014. Toutefois, dans les cas présents, le délai entre la prise de poste et la signature de la convention atteint plusieurs mois.

Entre 2012 et 2014, quatre personnes ont également été mises à disposition de deux sociétés publiques locales (SPL) contre remboursement. Trois auprès de la « Nouvelle fabrique écologique »¹²⁰ et une auprès de la SPL « Poitou-Charentes auto-partage ». De même, deux agents ont travaillé pour l'agence régionale pour les travaux d'économie d'énergie (ARTEE), l'un des contrats ayant été prorogé par la nouvelle région.

En revanche, d'autres mises à disposition ne prévoyaient aucun remboursement alors que les organismes bénéficiaires n'entraient pas dans les catégories définies à l'article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

C'était le cas pour un agent mis à disposition d'une association (CFA Sport) le 15 août 2014 pour une durée de deux ans¹²¹. La mise à disposition d'un agent territorial auprès d'une association est possible si cette dernière assure des missions de service public mais ce type de structures n'entre pas dans les cas dérogatoires permettant de s'affranchir de l'obligation de remboursement de la rémunération des personnel mis à disposition.

¹¹⁷ Initialement créé sous forme d'association, Autonom'Lab est devenu un GIP en 2015. La structure se définit comme un activateur de projets innovants pour l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap.

¹¹⁸ Centre régional de ressources emploi et formation - Cité des métiers

¹¹⁹ L'exemplaire de la convention de mise à disposition de la chargée de mission n'était pas daté mais a probablement été signé à la même date que les autres conventions.

¹²⁰ SPL créé en 2011 par la région Poitou-Charentes (60 %) et la communauté d'agglomération du pays châtelleraudais (40%).

¹²¹ En 2015, le salaire brut annuel de cet agent était de 56 382 €.

Cette situation irrégulière n'a, toutefois, pas perduré au-delà de la période initiale car la convention n'a pas été renouvelée une fois arrivée à son terme (en 2016).

Deux agents sont également été mis à disposition de l'ANSES (Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) sur le site de Niort. Une convention cadre a été signée à cet effet en avril 2011 entre la région Poitou-Charentes et l'établissement administratif placé sous la tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, du travail et de la consommation. Or, aucune mention ne prévoit le reversement des rémunérations¹²² conformément aux dispositions du décret n°2008-580 du 18 juin 2008.

En réponse aux observations provisoires, la région et l'ANSES ont indiqué que les conditions de ces mises à disposition avaient été revues en avril 2018 et qu'elles font désormais l'objet d'un remboursement de la part de l'organisme d'accueil.

5.5 LES CUMULS D'EMPLOIS OU D'ACTIVITES

5.5.1 Les principes généraux

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Toutefois, des dispositions organisent des dérogations à ce principe.

Certaines activités sont soumises à autorisation ou déclaration. Ainsi un agent public peut être autorisé à cumuler une activité accessoire à son activité principale, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. L'activité accessoire ne peut être effectuée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé. Le décret n°2007-658 fixe la liste des activités accessoires susceptibles d'être exercées.

Hormis l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif, le cumul d'une activité exercée à titre accessoire avec une activité principale est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité territoriale.

Tout agent public peut également, pour une durée maximale de trois ans, exercer à titre professionnel une activité privée lucrative pour la création ou la reprise d'une entreprise, après déclaration à l'autorité territoriale (article 14 du décret n°2007-658).

Enfin, un fonctionnaire territorial occupant un emploi à temps complet ou temps non complet peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet dans d'autres collectivités à condition que la durée cumulée du travail hebdomadaire n'excède pas de plus de 15 % le volume horaire correspondant à un service à temps complet (Question écrite n°18161 de M. Thierry Mariani Assemblée nationale). L'agent est tenu d'informer par écrit chacune des collectivités employeurs des activités qu'il exerce auprès des autres.

Les demandes d'autorisation, les déclarations de cumul d'activités ainsi que les avis de la commission de déontologie et les décisions administratives prises sur leur fondement sont versés au dossier individuel de l'agent (article 19 du décret n°2007-658).

Certaines activités ne sont pas soumises à une déclaration ou à une autorisation préalable. Il s'agit de la production d'œuvres de l'esprit qui se pratique librement, de l'exercice de professions libérales qui découle des fonctions des membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et des personnes pratiquant des activités à caractère artistique, et de la détention et perception des bénéfices de parts sociales.

¹²² En 2015, les salaires bruts annuels de ces deux agents se sont élevés à 64 502 €.

La réglementation a évolué à compter du 1^{er} février 2017. Le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique, a renforcé l'encadrement des cumuls d'activités. Ainsi par exemple, il est dorénavant interdit au fonctionnaire de créer ou de reprendre une entreprise s'il exerce ses fonctions à temps complet.

5.5.2 *Le suivi des cumuls d'emplois ou d'activités*

Chaque région a informé son personnel sur les dérogations au principe de l'interdiction de cumul d'activités en utilisant divers supports de communication (lettres d'information et intranet). Par la suite, la région Nouvelle-Aquitaine a rédigé un encart sur les nouvelles dispositions issues de la loi d'avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dans « la lettre interne » d'octobre 2016.

A la demande de la chambre, la collectivité a communiqué un recensement des agents de catégorie A ayant cumulé une double activité.

La région Aquitaine a produit une liste de 30 agents de catégorie A qui ont exercé une activité supplémentaire de 2012 à 2015 (pas de données en 2011). Parmi ceux-ci, on recense 29 formateurs, l'enseignement et la formation font partie des activités accessoires prévues par le décret n°2007-658 et l'article 6 du décret n°2017-105, ainsi qu'un dirigeant de SARL dont l'activité a été autorisée par le président.

Cette liste n'est, toutefois, pas exhaustive, la région Aquitaine ayant indiqué que la loi n'obligeait pas les collectivités à enregistrer par voie informatique les personnels exerçant une activité accessoire. Comme mentionné supra, en application de l'article 19 du décret n°2007-658 (article 37 du décret n°2017-105), les demandes d'autorisation, les déclarations de cumul d'activités ainsi que les avis de la commission de déontologie et les décisions administratives prises sur leur fondement doivent être versés au dossier individuel de l'agent. Dès lors, il appartient à la collectivité d'avoir une connaissance précise et exhaustive des agents qui complètent leur activité principale par un emploi subsidiaire. A l'avenir, il conviendrait donc que la région ait une vision précise de l'ensemble de ses agents en situation de cumul.

En Limousin, 30 agents de catégorie A ont cumulé deux activités entre 2011 et 2015, dont 24 au titre de la formation ou l'enseignement, un en tant que conjoint collaborateur, quatre sous le statut d'autoentrepreneur pour des activités culturelles et de consultant et le dernier pour une activité d'hébergement très limitée dans le temps. Tous ces emplois accessoires sont réguliers.

Selon les réponses produites, les autorisations de cumul d'activités de la région Poitou-Charentes concernent 31 personnes de catégorie A qui ont exercé au moins une activité supplémentaire liée à l'enseignement et la formation entre 2012 et 2015, autorisée par le décret mentionné ci-dessus.

En réponse aux observations provisoires, la région indique qu'elle souhaite sensibiliser les agents sur la nécessité d'information de leur employeur en cas de cumul d'activités. A cet effet, une nouvelle procédure de recensement devrait être formalisée dans les prochaines mois.



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Nouvelle Aquitaine sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr