

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES RÉUNION

Monsieur Le Président

44 RUE ALEXIS DE VILLENEUVE

97400 SAINT-DENIS

D2021/846

N/REF : D2021/846

OBJET : RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUITE AU
CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA RÉGION RÉUNION

Monsieur Le Président,

Par courrier du 17 décembre 2020 réceptionné le 23 décembre 2020, la Région Réunion a été rendue destinataire du rapport d'observations définitives (également, les « Observations ») de la Chambre régionale des comptes de la Réunion (la « CRC ») du 8 décembre 2020 relatif à la gestion des ressources humaines du Conseil régional de La Réunion sur les exercices 2015 et suivants et formule les observations qui suivent sur ce rapport.

A titre liminaire, la collectivité régionale salue la qualité du débat contradictoire au terme duquel de nombreux éclairages qu'elle a fournis à l'occasion de sa réponse au rapport d'observations provisoires ont été pris en compte par la CRC. Réciproquement, la collectivité régionale intègre les observations de la CRC dans ses décisions de gestion.

Dans ce cadre, la CRC et la Région ont pu fixer ensemble les horizons d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Ainsi, parmi les quatorze recommandations formulées par la CRC, deux recommandations seulement – relatives à l'indexation des indemnités horaires et à la présentation du budget s'agissant des charges de personnels – ne sont pas en cours de mise en œuvre ou déjà mises en place.

La majorité de ces recommandations étaient en cours de mise en œuvre à la date à laquelle le rapport d'observations définitives a été arrêté.

LA RÉUNION!
positive!

De ce point de vue, la Région note qu'il existe une discordance entre les termes de la synthèse, d'une part, et, d'autre part, la liste des recommandations et le constat de l'amélioration constante et volontaire des processus de gestion des ressources humaines.

En conséquence, il apparaît nécessaire de présenter à la CRC des éléments complémentaires fixant la position de la Région ou attestant des améliorations en cours, conformément aux recommandations du rapport d'observations définitives.

Sur la poursuite de la modernisation de la gestion des ressources humaines du Conseil régional de La Réunion

S'agissant en premier lieu du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), ce dispositif a été adopté en commission permanente le 27 octobre 2020.

Pièce jointe n° 1 - Délibération de la Commission permanente du 27/10/2020

Ce dispositif est donc en cours de mise en œuvre soit quelques mois après la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020, conformément aux engagements de la Région et après des échanges approfondis avec les représentants du personnel en Comité technique et en groupe de travail.

Cette mise en œuvre a fait l'objet d'une note explicative à l'attention de l'ensemble des agents le 14 décembre 2020 afin d'être pleinement intégrée à la gestion des ressources humaines dès le début 2021.

Pièce jointe n° 2 – Note RIFSEEP du 14/12/2020

Cette note expose notamment la mise en œuvre des 2 primes réglementaires (IFSE et CIA) en remplacement des anciennes primes et notamment de la prime semestrielle.

La CRC évoque un retard dans la mise en œuvre de ce dispositif (p. 47). La Région réitère que la publication tardive des textes d'application par l'État a engendré une inégalité de traitement au sein de la collectivité (entre les cadres d'emplois éligibles et les cadres d'emplois non éligibles qui représentaient plus de 40 % des effectifs) et l'a empêché d'anticiper le régime juridique qui serait finalement choisi par le pouvoir réglementaire national.

La Région regrette que les carences de la méthode de l'État, consistant à engager une réforme importante créant des obligations pour les collectivités alors que le régime juridique associé n'est pas prêt, ne soient pas prises en compte par la CRC dans l'appréciation des retards éventuels.

On notera que cette difficulté méthodologique est fréquente dans les rapports Etat-collectivités, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Elle engendre un contentieux important.

S'agissant en deuxième lieu de l'organisation des services, elle se poursuit conformément aux éléments portés à la connaissance de la CRC pendant le contrôle.

LA RÉUNION!
positive!

Ainsi, après avis du Comité technique du 26 octobre 2020, le service Protocole, historiquement sous l'autorité du directeur de cabinet, a été rattaché au service de gestion de assemblées, des représentations et du courrier de la DGA Secrétariat général.

Pièce jointe n° 3 – Rapport présenté au Comité Technique du 26/10/2020

Pièce jointe n° 4 – Arrêté DRH/202114919 du 19/11/2020

Cette démarche spontanée de rattachement à la Direction générale des services des assistants administratifs et techniques autrefois placés sous la responsabilité du directeur de cabinet (secrétariat, suivi des dossiers, des parapheurs, suivi du parapheurs, relation technique avec les élus en charge des secteurs ...) est donc sur le point d'être finalisée.

En pratique, ce transfert pose certaines difficultés organisationnelles et la Région recommande qu'une réflexion soit engagée au niveau national en vue de l'évolution du cadre réglementaire afin de prendre en compte les besoins d'assistance administrative et technique au niveau de l'autorité territoriale, au-delà des seuls emplois relevant de l'article 110 de la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et ce, au regard de la situation constatée au niveau de nombreuses collectivités locales.

S'agissant en troisième lieu de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de la mise à jour du tableau des emplois, la Région poursuit la mise en œuvre de ce choix de gestion destiné à optimiser la masse salariale.

Conformément aux informations communiquées à la CRC pendant le contrôle et la procédure contradictoire, cette démarche repose sur l'amélioration du tableau des emplois.

Les modalités de cette orientation de gestion ont été arrêtées en Assemblée plénière après la clôture de la phase contradictoire.

Pièce jointe n° 5 – Délibération N°DAP2020_0032 du 25/11/2020

On notera que l'Assemblée plénière a également donné délégation à la Commission Permanente en matière de création et de suppression des emplois afin de fluidifier la mise en adéquation du tableau des emplois avec les situations des agents.

Enfin, l'Assemblée plénière a agréé une nouvelle présentation du tableau des emplois par cadre d'emplois. En effet, le Comité technique a émis un avis favorable en ce sens, afin de permettre à la gestion prévisionnelle des emplois et compétences de s'intégrer pleinement dans la démarche de modernisation de la fonction RH, qui implique par exemple une mise à jour du système d'information des ressources humaines¹.

¹ De nombreux échanges ont eu lieu ces derniers semaines entre les services de la DRH et l'éditeur du logiciel qui a fait évoluer le produit ASTRE RH de manière significative afin de répondre aux nouveaux enjeux RH.

A cet égard, les services étudient actuellement les propositions de prestataires destinées à assurer une modernisation effective des outils :

- dématérialisation des actes et la mise à disposition aux agents d'un coffre-fort électronique ;
- fiabilisation des données en cohérence avec le processus de certification des comptes ;
- formation des agents et le développement des compétences ;
- gestion des emplois dans une approche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

S'agissant en quatrième lieu du processus de recrutement et de la gestion des agents contractuels, et conformément aux termes des échanges entre la CRC et la Région pendant le contrôle, la collectivité répond désormais aux obligations de publicité et de transparence (Observations, p. 37).

En effet, la collectivité a finalisé depuis plusieurs mois une nouvelle procédure de recrutement sur la base des dispositions réglementaires fixées par le décret n° 2019-1414 (fiches de procédures élaborées et diffusées en interne).

Afin notamment d'impliquer d'avantage l'ensemble des instances décisionnelles à la gestion des ressources humaines, ce que recommande aussi la CRC aux termes de son rapport d'observations définitives, la collectivité a formalisé les procédures applicables par une décision de la Commission permanente.

Pièce jointe n° 6 – Délibération N° DCP2020_0873 du 22/12/2020

S'agissant en cinquième lieu de l'évolution des effectifs et de la masse salariale, elle demeure conforme au contrat de maîtrise de la dépense publique (Observations, p. 22).

La CRC relève les engagements de la collectivité à poursuivre les efforts de maîtrise de l'évolution de ses dépenses de personnel engagés depuis plusieurs années.

L'analyse budgétaire des dépenses de personnel à la fin de l'année 2020 confirme totalement cet engagement avec une maîtrise de l'évolution des effectifs (-0,17 % d'effectifs payés entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 octobre 2020).

Cette maîtrise de l'évolution des effectifs a fortement contribué à permettre une totale maîtrise des dépenses de personnel avec une dépense totale de 151 585 578 € en 2020 (151 593 464 € en 2019) soit une stabilisation des dépenses de personnel.

La modernisation de la gestion des ressources humaines se poursuit également par la réorganisation du cabinet de l'autorité territoriale.

LA RÉUNION!
positive!

Sur l'évolution de la place du cabinet dans l'organisation des services

En premier lieu, il est rappelé que la fin du rattachement historique de certaines fonctions au cabinet est une décision ancienne dont la mise en œuvre se poursuit.

Le rattachement de certains services administratifs au cabinet du Président du conseil régional constitue une particularité historique de la Région qui fait l'objet pour la première fois d'une attention particulière de la Chambre.

Les antennes délocalisées ont par exemple pu être rattachées au cabinet puis réintégrées à la direction générale. De la même manière, un Bureau Régional des Interventions et d'Orientations était anciennement rattaché au cabinet afin de gérer les demandes d'aides et d'intervention des administrés.

Depuis plusieurs années l'irrégularité formelle de cette situation a conduit la Région à mettre en œuvre une politique progressive de réintégration de ces activités au sein des services afin de clarifier l'organigramme.

Ainsi, une décision du 5 décembre 2017 a transféré aux services :

- Le service de la communication,
- Les antennes de Paris et du Nord,
- L'inspection générale.

De même, une décision du 8 juillet 2019 a rattaché aux services certains pôles autrefois sous l'autorité du cabinet directement (courrier, élus, impressions, secrétariat des assemblées, RUP).

En outre, le rattachement du service protocole à la DGA Secrétariat général a été finalisé en 2020 (cf. *supra*).

Ce mouvement se poursuit afin de permettre le rattachement à la DGS des services administratifs actuellement placés sous la responsabilité du directeur de cabinet.

Cette évolution est par ailleurs cohérente avec le contexte politique ayant conduit à la création d'une direction de la gouvernance partagée, destinée à répondre à l'ampleur unique du mouvement des Gilets jaunes à La Réunion (cf. également décision du 8 juillet 2019).

Les missions administratives de cette direction ont vocation à perdurer comme le note la CRC.

Plus généralement, la régularisation progressive de l'articulation entre le cabinet et les services est un travail de longue haleine puisqu'il s'inscrit dans un mouvement de réorganisation des services pour répondre aux besoins croissants de contrôle interne, antérieure au contrôle de la CRC.

LA RÉUNION!
positive!

Cette régularisation ne présente pas de difficulté juridique particulière compte tenu de la nature strictement administrative des missions transférées aux services.

En deuxième lieu, la Région ne souscrit pas à l'analyse formulée par la CRC relativement à la qualification des emplois rattachés au cabinet.

On rappellera d'abord qu'à ce jour, seuls 5 agents occupent des postes de collaborateurs de Cabinet au titre des dispositions de l'article 110 de la loi n° 84-53.

Toutefois, selon la CRC, certains agents rattachés aux pôles administratif et technique du cabinet exerceraient *in concreto* des postes de collaborateurs de cabinet.

La Région conteste cette analyse.

Comme indiqué ci-dessus, la réorganisation engagée depuis 2017 a permis de positionner les conseillers techniques dans les services administratifs de la Région, ce qui permet de confirmer le caractère strictement administratif de leurs fonctions.

Afin de finaliser la recentralisation de ces missions au niveau de la Direction Générale des Services, des notes d'affectation ont été prises en début d'année 2021.

Ensuite, la divergence entre la Région et la CRC est pour partie le fait d'une différence d'appréciation quant à la nature des emplois rattachés au cabinet et aux critères susceptibles d'être pris en compte.

En effet, à l'aune de la jurisprudence pertinente et de la situation des agents rattachés au cabinet de l'autorité territoriale, il n'apparaît pas que les éléments mentionnés par la CRC soient susceptibles de constituer des indices utiles d'une requalification des postes de conseillers techniques en emplois de collaborateurs de cabinet.

Ainsi, le rattachement des agents au cabinet ne signifie pas automatiquement qu'ils occupent un emploi de cabinet. Par exemple, « *un agent contractuel affecté au cabinet du maire ne devient pas pour autant un collaborateur de cabinet au sens des dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. Surtout si rien ne montre qu'il ait été payé sur des crédits affectés à la rémunération des collaborateurs de cabinet, ni qu'il ait directement assisté le maire dans les décisions relatives à la politique municipale* » (Droit Administratif n° 2, Février 2004, comm. 30 : CAA Paris, 27 novembre 2003, n°03PA01312).

Il en va ainsi des agents assurant des missions d'exécution ou encore des missions purement administratives.

En outre, le Conseil d'État a rappelé, négativement (CE 10/9 SSR, 26 janvier 2011, Assemblée de Polynésie française, n° 329237), que les collaborateurs de cabinet se distinguent des autres agents rattachés au cabinet en ce que :

- Ils s'engagent personnellement au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique,

LA RÉUNION!
positive!

- Ils entretiennent une relation de confiance personnelle avec l'autorité politique différente du rapport hiérarchique que connaissent les fonctionnaires à l'égard de leur supérieur.

Ces critères sont cumulatifs.

En conséquence, un agent qui aurait des engagements politiques différents du Président ne saurait être qualifié de collaborateur de cabinet dès lors qu'il ne partage pas les principes et objectifs guidant son action. Sur ce point, l'engagement politique des fonctionnaires de catégorie A peut les conduire à alterner des fonctions politiques et des fonctions administratives sans pour autant créer de confusion.

Aux termes de ses Observations, la CRC déduit de l'existence d'engagements politiques de certains agents que leurs postes devraient être requalifiés en postes de collaborateurs de cabinet sans vérifier si ces engagements sont ceux de l'autorité politique, donc sans vérifier, ni même alléguer, que ces agents partageraient effectivement les principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique.

Or, en l'espèce, la majorité des conseillers techniques ou agents rattachés au cabinet et ayant une carrière politique s'opposent à la majorité régionale ou ne sont pas soutenus par les élus de la majorité régionale, ce qui est admis par la CRC dans ses Observations.

De manière concrète, l'analyse des situations individuelles avancées par la CRC permet de constater que la très large majorité des agents poursuivent des projets politiques différents de ceux de l'autorité régionale :

- 3 d'entre eux se sont pas présentés directement contre le Président ou des élus de la majorité, lors d'élections régionales et municipales ;
- 10 d'entre eux se sont présentés à une élection contre le candidat soutenu par l'autorité territoriale.

Ainsi, les fonctions politiques des agents ne constituent pas un indice de leur rattachement au cabinet. Le rapport d'observations définitives mentionne d'ailleurs que sept agents ont quitté leurs fonctions avant de se présenter à des élections (p. 17) et que « *plusieurs d'entre eux se sont présentés aux mêmes élections municipales ou régionales que des candidats désignés ou soutenus par la majorité régionale* » (p. 16). En d'autres termes, la CRC convient que de nombreux agents ayant des engagements politiques ont pris des positions politiques différentes voire opposées à l'autorité politique de la Région.

Ainsi, la Région conteste fermement l'appréciation selon laquelle il est possible de déduire de l'engagement politique des agents qu'ils s'engagent personnellement au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique de la collectivité.

Pour les mêmes raisons, la circonstance que ces agents aient été collaborateurs de cabinets d'autres collectivités n'est pas un indice de leurs fonctions au sein de la Région, à défaut notamment de vérifications circonstanciées sur la nature de leurs engagements politiques.

LA RÉUNION!
Positive!

Par ailleurs, la CRC ne relève pas de licenciements discrétionnaires témoignant d'une relation de confiance personnelle de nature à modifier le rapport hiérarchique parmi les personnels, au sens de la jurisprudence citée.

S'agissant des conditions de recrutement des agents, la CRC estime qu'elles seraient discrétionnaires. Les Observations citent notamment l'absence d'appels à candidature et les délais de DVE.

Or, les modalités de recrutement avant l'entrée en vigueur des Décrets n° 2018-1351 et n° 2019-1414 étaient particulièrement imprécises. Aucune procédure d'appels à candidatures n'était fixée par la réglementation. De la même manière les délais des DVE n'étaient pas précisément fixés par la réglementation. Des pratiques très différentes étaient constatées d'une collectivité à l'autre et l'appréciation de la jurisprudence, fluctuante.

Au surplus, il ressort des Observations que, sur la période de contrôle, un grand nombre d'agents de la Région, dont il n'est pas évoqué qu'ils puissent entretenir un lien quelconque avec le cabinet, ont été recrutés dans les mêmes conditions.

En conséquence, l'absence d'appels à candidature et les délais de DVE ne constituent pas des indices pertinents sur la nature du lien hiérarchique mais un axe d'amélioration de la gestion RH au sein de la Région sur lequel elle a abondamment travaillé pour aboutir à la formalisation des procédures et au respect du Décret n° 2019-1414, sous réserve du bon fonctionnement du Centre de gestion.

En outre, il convient de rappeler que la circonstance que la procédure de recrutement ne permette pas de vérifier la recherche de fonctionnaires compétents pour assurer les fonctions de conseiller technique est sans incidence sur le contenu des missions d'un tel agent.

En d'autres termes, il ne peut être déduit aucune information sur le contenu de la mission confiée à un conseiller technique de la seule irrégularité éventuelle de ses conditions de recrutement.

D'ailleurs, les Observations ne font état d'aucune considération relative à la pertinence de la mission des agents concernés.

Si la CRC estime que certaines tâches ou responsabilités des conseillers techniques qui interviennent sur les territoires ne sont pas clairement définies, au contraire, leurs missions correspondent à des besoins de coordination et d'exécution partout sur le territoire des dispositifs administratifs régionaux. Autrement dit, leur mission est de fluidifier la relation des administrés avec la collectivités et de permettre, dans des secteurs clés, de répondre à des demandes précises en lien avec la politique mise en œuvre par les services (logement, emplois, dispositifs régionaux divers).

La CRC juge qu'il y aurait une superposition des missions réalisées par ces conseillers et les DGA. Ainsi, la CRC ne semble pas prendre en compte la différence entre des missions

LA RÉUNION!
positive!

opérationnelles, aujourd'hui intégrées aux DGA, et les fonctions de prospective et de suivi confiées aux conseillers techniques.

En effet, les missions de conseil technique ne sont pas opérationnelles. En conséquence, il n'est pas étonnant qu'elles puissent faire doublons avec des missions aujourd'hui rattachées aux DGA. Le rattachement des conseillers techniques assurant les mêmes missions à la DGA compétente pourrait donc être réalisé sans qu'existe de véritable superposition des fonctions.

En somme, les missions des agents des DGA et des conseillers techniques sont complémentaires.

Enfin, outre que la Région fait une appréciation différente de la CRC des indices nécessaires à la requalification des chargés de mission ou conseillers techniques en collaborateurs de cabinet, la modernisation de la politique RH doit permettre de clarifier leur situation conformément aux recommandations de la juridiction.

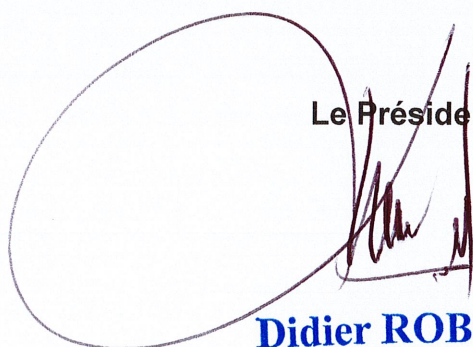
En premier lieu, les réflexions engagées au titre de la certification des comptes ont amené la collectivité à préciser une procédure formalisée en matière de recrutement dans le cadre de l'application du Décret n° 2019-1414. Cette procédure est désormais formellement inscrite dans le dossier permanent de la DRH au titre de la certification des Comptes.

En second lieu, l'utilisation généralisée de la plateforme du centre de gestion va de pair avec l'amélioration des fiches de poste.

Ainsi, les fondements juridiques et les missions des conseillers techniques sont destinés à être clarifiés dans la perspective de la facilitation des contrôles internes et externes.

Telles sont les éléments qu'il incombait à la Région de faire valoir en réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes sur la gestion des ressources humaines de la collectivité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Didier ROBERT

LA RÉUNION!
positive!

LISTE DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Pièce jointe n° 1 - Délibération de la Commission permanente du 27/10/2020

Pièce jointe n° 2 – Note RIFSEEP du 14/12/2020

Pièce jointe n° 3 – Rapport présenté au Comité Technique du 26/10/2020

Pièce jointe n° 4 – Arrêté DRH/202114919 du 19/11/2020

Pièce jointe n° 5 – Délibération N°DAP2020_0032 du 25/11/2020

Pièce jointe n° 6 – Délibération N° DCP2020_0873 du 22/12/2020

Document communiqué

LA RÉUNION
positive!