



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Conseil régional de La Réunion
La gestion des ressources humaines

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 8 décembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	7
OBSERVATIONS	8
1 LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES	8
1.1 Les mesures d'organisation et de pilotage	9
1.1.1 L'organisation des services.....	9
1.1.2 La conduite du dialogue social	11
1.1.3 L'articulation de la direction générale et du cabinet.....	12
1.2 La gestion de la masse salariale et des effectifs.....	18
1.2.1 Les missions de la direction des ressources humaines.....	18
1.2.2 La trajectoire haussière de la masse salariale	20
1.2.3 Les effectifs	23
1.3 Le temps de travail.....	29
1.3.1 L'accord de 2001	29
1.3.2 Les comptes épargne-temps.....	31
1.3.3 Le temps de travail des agents des lycées.....	32
2 LA CARRIÈRE DES AGENTS ET LEUR RÉMUNERATION	34
2.1 Les recrutements	34
2.1.1 Les procédures de recrutement	34
2.1.2 Le processus de sélection des fonctionnaires	37
2.1.3 Les recrutements des agents contractuels	39
2.2 Le parcours statutaire des agents	42
2.2.1 Le renouvellement en tant que contractuel	42
2.2.2 La nomination en tant que fonctionnaire	43
2.3 Les rémunérations.....	44
2.3.1 Les écarts de rémunérations.....	44
2.3.2 La majoration et l'indexation de traitement.....	44
2.3.3 Le régime indemnitaire.....	45
2.3.4 Les autres primes	47
ANNEXE	50
RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION	52

SYNTHÈSE

La région emploie 2 900 agents ; elle consacre près de 150 millions d'euros (M€) à ses charges de personnel, soit 31,5 % de ses dépenses de fonctionnement en 2019. Rapportés à la population, il s'agit des effectifs et de la masse salariale les plus élevés des régions françaises. Avec 3,4 agents pour 1 000 habitants, le taux d'administration est supérieur de plus du double aux autres régions et les charges de personnel, 177 € par habitant en 2018, de plus de trois fois et demie.

La surrémunération, qui représente un montant annuel de 28,5 M€, concourt pour un quart à l'écart observé avec la moyenne nationale ; le niveau des effectifs en est l'autre principale raison. Les effectifs élevés résultent pour partie des spécificités de la région tels que le nombre de lycéens de 55 pour 1 000 habitants lorsqu'il est de 30 pour 1 000 en métropole ou la compétence de la région sur les routes nationales qui relèvent habituellement des départements.

Dans un contexte de stabilité des organisations, les effectifs se sont accrus de 21,5 % entre 2015 et 2018. Il s'agit pour un tiers de transferts de compétences, notamment la gestion du fonds européen FEDER et des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) ; pour les deux autres tiers, il s'agit d'une augmentation du nombre d'agents techniques dans les lycées et de ceux en charge de l'instruction des demandes de bons dans le cadre du dispositif régional de la continuité territoriale. Depuis 2018, les effectifs se sont stabilisés au moyen du non renouvellement des contrats aidés, des apprentis et d'une partie des agents contractuels ; la région a toutefois titularisé 323 agents en 2019, limitant pour l'avenir ses marges de manœuvre pour maîtriser sa masse salariale. L'assemblée délibérante gagnerait à être davantage impliquée dans les décisions prises en matière d'effectifs : 12 % des emplois autorisés ne sont pas pourvus et, jusqu'en 2017, 150 agents contractuels par an ont été recrutés sans son autorisation.

La majorité des effectifs de la région est constituée de fonctionnaires. Le parcours professionnel des agents repose toutefois le plus souvent sur un recrutement sous forme contractuelle avant d'accéder à la fonction publique. L'analyse des procédures de recrutement et, plus largement, le parcours statutaire des agents met en évidence un contournement du statut de la fonction publique territoriale. Bien que ses besoins soient le plus souvent pérennes, la région a longtemps recruté sur des emplois non permanents en contrat à durée déterminée en contradiction avec la réglementation et sans l'autorisation de l'assemblée délibérante. Les règles de publicité des postes et de transparence des recrutements n'étaient souvent pas respectées ; la région puisait dans des candidatures spontanées, les agents étant renouvelés ensuite pendant plusieurs années alors que la réglementation ne l'autorise pas.

Depuis 2018, les procédures de recrutements, jusqu'alors supérieures à 300 par an, ne sont plus que d'une centaine limitant *de facto* les risques juridiques pris par la collectivité. Les mesures d'application de la loi de transformation de la fonction publique ainsi que le processus de certification des comptes ont contraint en 2020 la région à formaliser ses procédures et à renforcer la transparence de ses recrutements.

La situation financière de la région permet un dialogue social de qualité et une gestion des ressources humaines favorable aux agents. Ils bénéficient par exemple du nombre maximal possible de journées d'absence au titre de la réduction du temps de travail et peuvent opter pour la monétisation des comptes épargne temps jusqu'à 40 jours par an ; le coût annuel de cette mesure a atteint 0,4 M€ en 2019. Un système de pointage automatisé concernant une majorité des agents permet à la région d'assurer un contrôle effectif du temps de travail. Les contraintes sont faibles quant aux heures supplémentaires : elles sont indemnisées, soit un coût annuel de 0,9 M€, plutôt que compensées par des jours de repos. Une révision des accords sur l'aménagement et l'organisation du temps de travail pourrait permettre une efficacité accrue des services.

S'agissant des rémunérations, une cinquantaine d'agents bénéficient d'un régime indemnitaire très favorable leur permettant de percevoir le maximum possible prévu par la réglementation. La région verse également la surrémunération à ses agents contractuels ; les agents d'exécution récemment recrutés n'en bénéficient toutefois plus systématiquement sans qu'une règle écrite n'encadre les décisions individuelles prises. Il conviendrait d'instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), obligation réglementaire depuis 2016, en veillant à son coût, sachant qu'il implique la suppression de la prime semestrielle, soit une dépense annuelle de 1,9 M€.

L'organisation du cabinet est dispendieuse. Elle déroge à la réglementation pour un coût annuel de près de 1,4 M€. Au moins 22 agents paraissent avoir exercé des fonctions de collaborateurs de cabinet en 2020 en sus des 4 identifiés dans l'organigramme, alors que le plafond autorisé par la loi est de 6. Ces agents, dont les missions sont imprécises, sont recrutés de manière discrétionnaire. Leurs parcours professionnels et leurs engagements publics mettent en évidence des fonctions politiques davantage qu'administratives.

Compte tenu des différentes anomalies relevées qui appellent des corrections de sa part, la région dispose de marges de manœuvre pour poursuivre la démarche récemment engagée de réduction des effectifs et de stabilisation de ses charges de personnel. La trajectoire de modernisation des procédures alliée à celle de l'expérimentation volontaire de la certification de ses comptes facilitent la mise en œuvre par la région, d'ores et déjà bien engagée, des recommandations de la chambre.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Organisation et gouvernance	Conformer l'organisation du cabinet et de la direction générale des services à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984.		X		17
2	Ressources humaines	Assurer une plus forte concordance entre le tableau des emplois autorisés et les emplois réellement pourvus en limitant les emplois vacants aux seuls emplois momentanément non pourvus et en veillant à la création des emplois non permanents en application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.		X		28
3	Ressources humaines	Adopter un règlement définissant le régime du temps de travail applicable aux agents des lycées conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et développer, en concertation avec les établissements, une procédure de suivi du temps de travail de ces personnels.		X		32
4	Ressources humaines	Mettre en œuvre en 2020 les nouvelles procédures internes de recrutement et tenir un dossier spécifique pour chaque recrutement permettant de justifier des décisions prises afin de se conformer aux obligations issues des décrets n ^{os} 2018-1351 et 2019-1414.	X			35

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

<i>Régularité</i>						
5	Ressources humaines	Publier, par tout moyen approprié, les modalités de la procédure de recrutement applicable aux emplois permanents susceptibles d'être occupés par des agents contractuels que la région décide de pourvoir en application du décret n° 2019-1414.	X			36
6	Ressources humaines	Limiter les recrutements sur emplois non permanents aux seuls accroissements temporaires d'activité dument démontrés et pour une durée maximale de 12 mois pendant une même période de 18 mois consécutifs, en application de l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi n° 84-53.	X			40
7	Ressources humaines	Établir systématiquement le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire avant le recrutement d'un agent contractuel sur le même emploi conformément à l'article 2-3 du décret n° 88-145.	X			41
8	Ressources humaines	Limiter le renouvellement des agents contractuels sur des postes vacants à une durée totale de deux ans conformément à l'article 3-2 de la loi n° 84-53.		X		42
9	Ressources humaines	Unifier le régime d'attribution de la surrémunération pour les agents contractuels, en fonction de la décision à venir du juge administratif.		X		45
10	Ressources humaines	Achever la mise en œuvre du RIFSEEP en 2021 en veillant à la maîtrise de son impact financier et en mettant fin à la prime semestrielle conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et à son arrêté d'application du 27 décembre 2016.		X		47 et 48
11	Ressources humaines	Mettre fin à l'indexation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires dépourvue de base juridique.			X	49

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Comptabilité	Améliorer d'ici 2022, à des fins d'information et de pilotage, la présentation croisée du budget par fonction et nature s'agissant des charges de personnel.			X	20
2	Situation financière	Poursuivre la stabilisation des charges de personnel en maintenant l'effort engagé de réduction des effectifs.		X		23
3	Organisation et gouvernance	Mettre en œuvre une gestion électronique des dossiers individuels afin de permettre à la région de se conformer à ses obligations en matière de tenue d'un dossier unique par agent.		X		34

PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion et des comptes de la région Réunion, portant exclusivement sur la gestion des ressources humaines, a été ouvert le 7 janvier 2020 par lettre du président de la chambre à M. Didier Robert, président de la région depuis 2010.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 2 juillet 2020 avec M. Didier Robert.

Lors de sa séance du 9 juillet 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été adressées à l'ordonnateur en fonctions le 27 juillet 2020, qui en a accusé réception le 28 juillet 2020. En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a transmis également le 27 juillet 2020 des extraits à trois tiers mis en cause.

Un seul tiers mis en cause a accusé réception des extraits qui le concernent le 28 juillet 2020. Il a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 2 septembre 2020 et demandé communication des pièces du dossier sur lesquelles sont fondées les observations le concernant ; lesdites pièces lui ont été transmises le 9 septembre 2020.

Le président du conseil régional a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 29 septembre 2020.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 8 décembre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La population de La Réunion a dépassé 860 000 habitants en 2017. L'évolution démographique, longtemps plus forte que celle de la France, tend à se rapprocher de la tendance nationale. La population demeure toutefois plus jeune et, à la rentrée 2019, les effectifs dans les lycées étaient de plus de 46 500 élèves. La superficie de l'île de 2 504 km² induit une forte densité de population, 340 habitants au km².

Avant la crise sanitaire de 2020, la conjoncture économique s'inscrivait dans une tendance favorable². Avec 9 600 emplois créés en un an, l'emploi salarié dans le secteur privé était dynamique. La fréquentation hôtelière, qui s'était érodée en 2017 et 2018 était en augmentation ainsi que les créations d'entreprises. La Réunion demeure toutefois marquée par un nombre élevé de demandeurs d'emploi : 162 770 dont 96 760 inscrits depuis un an ou plus à Pôle emploi fin 2019. Le niveau de formation est inférieur aux moyennes nationales : 46,4 % de la population³ n'est titulaire d'aucun diplôme à La Réunion contre 29,5 % en France et 18,7 % est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur contre 29,1 % en France.

La structure du budget de la région est marquée par le haut niveau de ses investissements : 391,3 M€ de dépenses d'équipement en moyenne de 2014 à 2019, 105,4 M€ de subventions d'équipement et 49,5 M€ de remboursement d'emprunts. Les dépenses de fonctionnement, d'un montant de 467,9 M€ en 2018, sont consacrées prioritairement à la formation professionnelle avec 21,4 %, les transports, 22,3 %, l'enseignement scolaire, 17,9 %. Cette répartition des dépenses par fonction se situe dans les moyennes nationales.

Les dépenses de personnel, 32,3 % des dépenses de fonctionnement en 2018 et 177 € par habitant, sont en revanche très supérieures à celles d'autres collectivités ayant un statut juridique comparable, à savoir les régions de France métropolitaine, 16,3 % et 52 € par habitant⁴. Elles sont davantage proches de celles des régions et collectivités uniques d'outre-mer. La masse salariale de la région Réunion constitue de ce fait un poste de charge privilégié à maîtriser pour maintenir les capacités d'investissement de la collectivité.

1 LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

La masse salariale, 148,0 M€ en 2019, constitue le premier poste des dépenses de fonctionnement de la région. Aux côtés des décisions en matière d'effectifs, les mesures d'organisation, qu'il s'agisse des moyens alloués aux organes de direction pour le management des services ou l'organisation du temps de travail, concourent également à la performance du pilotage des ressources humaines.

² Insee La Réunion-Mayotte, *Conjoncture au 4^{ème} trimestre 2019 à La Réunion*, avril 2020.

³ Population non scolarisée au sens de de l'Insee

⁴ Hors Ile-de-France et Corse.

1.1 Les mesures d'organisation et de pilotage

1.1.1 L'organisation des services

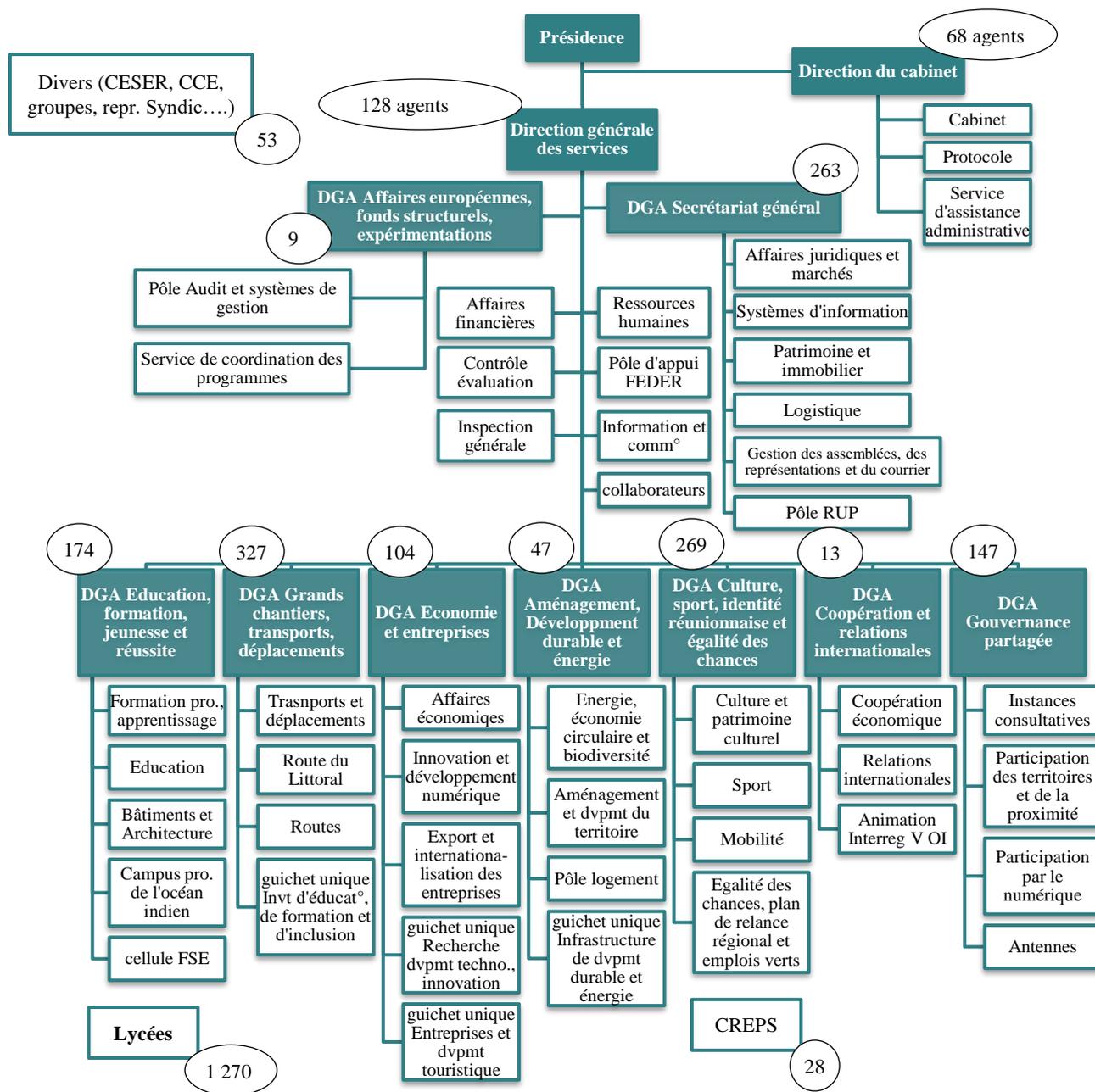
L'organigramme de la région et ses modifications sont déterminés par des arrêtés du président après avis du comité technique.

Le secrétariat général a en charge les fonctions transversales que sont les affaires juridiques et les marchés, les systèmes d'information, le patrimoine et l'immobilier, la logistique. En avril 2019, le service des assemblées et du courrier et le pôle « régions ultrapériphériques » (RUP), précédemment rattachés au cabinet, ont rejoint le secrétariat général.

Les affaires financières et les ressources humaines constituent des services distincts du secrétariat général de même que la cellule contrôle-évaluation et le pôle d'appui FEDER. Depuis 2017, la direction de l'information et de la communication et l'inspection générale ont également été directement rattachées au directeur général des services (DGS).

Six directions générales adjointes (DGA) sont structurées autour des thèmes prioritaires de la mandature depuis 2016. Leur périmètre correspond également à celui des commissions sectorielles de l'assemblée. Une autre DGA a la charge de la gestion des fonds européens depuis leur transfert par l'État. En 2019, à la suite de la crise sociale des « gilets jaunes », la région a créé une DGA de la gouvernance partagée. Cette direction a été notamment constituée à partir du pôle de coordination des antennes de la région, relevant précédemment du secrétariat général.

Organigramme n° 1 : Organigramme des services de la Région (2020)



Source : Chambre régionale des comptes d'après données de la région Réunion. Les effectifs sont donnés à titre indicatif et peuvent varier de quelques unités en raison des situations individuelles des agents.

L'organisation des services apparaît ainsi stable depuis la constitution des DGA actuelles en 2016. Les deux principales évolutions sont le transfert de services depuis le cabinet et la constitution d'une nouvelle direction générale adjointe. Si les compétences des services sont rappelées au comité technique lors de la présentation des organigrammes, un document unique pourrait les récapituler afin de renforcer la clarté de l'organisation et des responsabilités. La région indique attendre l'achèvement des réorganisations en cours pour produire, après la fin de l'année 2020, un tel document.

1.1.2 La conduite du dialogue social

Le comité technique est composé de 18 titulaires et 18 suppléants. Le collège des représentants de la collectivité comporte uniquement des élus. Le vice-président ayant délégation de signature depuis décembre 2017 en matière de ressources humaines préside les réunions.

Le nombre de réunions par an du comité technique respecte celui prévu par l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales, soit un nombre minimal de deux séances par an. La présidence des réunions par un même vice-président, ayant délégation de signature depuis décembre 2017 en matière de ressources humaines, présente un gage de stabilité.

Le comité technique évoque des sujets tels que l'organisation des services, les horaires de travail selon les directions, le télétravail, la transformation numérique, le compte personnel de formation, l'obligation d'emploi des personnes porteuses d'un handicap, les systèmes d'information et la protection des données à caractère personnel, la certification des comptes, la lutte contre la corruption, le portail RH proposé aux agents, l'accès à l'emploi titulaire et la transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI)⁵. La constitution de groupes de travail avec des représentants du personnel, la fréquence des réunions et la diversité des thèmes abordés indiquent un dialogue social régulier et de qualité.

Des points complémentaires pourraient être plus fréquemment ou directement abordés tels que l'action de la collectivité en matière d'égalité professionnelle⁶, les orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences, l'action sociale⁷, le taux de promotion pour l'avancement de grade avant décision de l'assemblée délibérante⁸, le rapport et le programme annuel de prévention des risques professionnels accompagnés de l'avis du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)⁹, le rapport annuel en matière de mise à disposition¹⁰.

Avec une seule réunion en 2016, 2017 et 2019, deux réunions en 2015 et 2018, les réunions du CHSCT sont en revanche moins fréquentes que le nombre minimal de trois réunions par an prévu par l'article 58 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. La région précise que pour 2020, en dépit des difficultés entraînées par la crise sanitaire, quatre réunions du CHSCT ont d'ores et déjà été organisées à la date du 4 septembre. La liste des sujets abordés ou présentés pour avis lors de ces réunions indique un fonctionnement régulier du CHSCT en ce qui concerne le contenu des débats.

⁵ Cf. loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

⁶ Article 6 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est présenté chaque année en commission permanente.

⁷ Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les bilans d'activité en matière d'action sociale sont présentés une fois par an à l'assemblée générale de l'association OSCAR, qui a en charge cette mission, cependant ils pourraient utilement être présentés au comité technique également.

⁸ Article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁹ Article 36 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985.

¹⁰ Article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

1.1.3 L'articulation de la direction générale et du cabinet

En application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, le directeur général des services est chargé, sous l'autorité du président, de diriger l'ensemble des services et d'en coordonner l'organisation. Les directeurs généraux adjoints sont chargés de le seconder et, le cas échéant, de le suppléer.

Les autorités territoriales peuvent également recruter pour la composition de leur cabinet, par un choix discrétionnaire, des collaborateurs chargés d'exercer auprès d'elles des fonctions qui requièrent un engagement personnel et déclaré ainsi qu'une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur¹¹. L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés. L'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales précise que la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent de la collectivité.

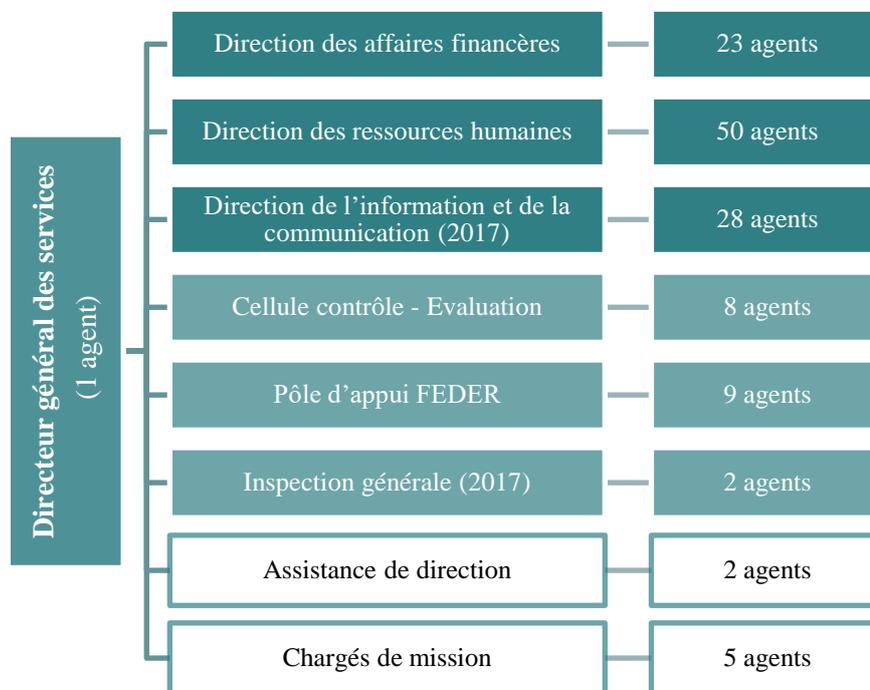
Il résulte de ces dispositions une distinction entre l'activité politique du cabinet et l'activité administrative de la direction générale des services. Le cabinet a pour mission d'accompagner et de conseiller le président dans l'exercice de son mandat tandis que les services ont pour mission l'administration de la région, la conception des politiques publiques correspondant à ses compétences ainsi que leur mise en œuvre. Les collaborateurs de cabinet n'ont pas vocation à diriger des services.

¹¹ Conseil d'État, 26 janvier 2011, assemblée de Polynésie Française, n° 329237.

1.1.3.1 La direction générale des services

La direction générale des services rassemble 128 agents.

Organigramme n° 2 : Direction générale des services (2020)



Source : chambre régionale des comptes d'après données de la région.

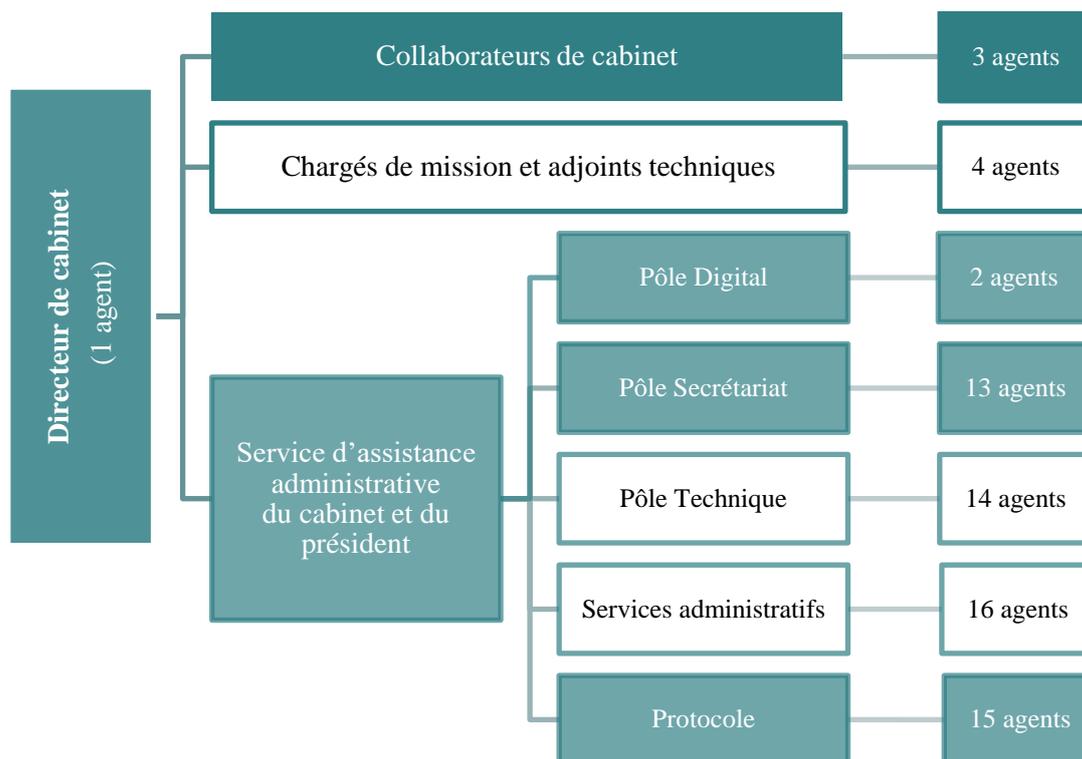
Les chargés de mission auprès du DGS ont en charge la préparation et le suivi des réunions de direction et d'assemblée, l'appui au pilotage et l'optimisation de la performance, la sécurité des systèmes d'information, la certification des comptes dans le cadre de l'expérimentation en cours.

Le DGS pilote directement les directions des affaires financières, des ressources humaines et, depuis 2017, de l'information et de la communication. Ces services pourraient être rattachés au secrétariat général au sein duquel sont positionnés d'autres services transversaux de la collectivité afin de renforcer la disponibilité du DGS pour les neuf DGA. Au regard de la stabilité de l'organisation, des enjeux que constituent le financement des investissements et la gestion de la dette, le fonctionnement actuel apporte toutefois satisfaction.

1.1.3.2 Le cabinet

- L'évolution de l'organisation

Le cabinet était constitué jusqu'en 2017 de 120 agents, date à laquelle la direction de la communication a été rattachée à la direction générale des services (28 agents en 2020). En 2019, le service des assemblées et du courrier (34 agents en 2020) et le pôle des régions ultrapériphériques (4 agents) ont été transférés au secrétariat général. 68 agents étaient affectés au cabinet en janvier 2020 et 14 d'entre eux sont appelés à rejoindre progressivement la DGA gouvernance partagée au cours de l'année 2020.

Organigramme n° 3 : Organisation du cabinet

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la région.

Le rattachement au cabinet de plusieurs services administratifs transversaux composés de fonctionnaires ou de contractuels sur emplois permanents est ancien mais irrégulier au regard de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. La jurisprudence a également confirmé la requalification de ce type d'emploi en celui de collaborateur de cabinet¹².

Les missions du service d'assistance administrative du cabinet et du président présentent ainsi un risque élevé de confusion entre les fonctions politiques du cabinet et les fonctions administratives des services. Certaines des fonctions du service d'assistance administrative sont appelées à perdurer indépendamment des mandats politiques à la différence des membres d'un cabinet ; elles ont alors vocation à être placées sous l'autorité du directeur général des services et non du directeur de cabinet. Les transferts de la direction de la communication et du service des assemblées et du courrier ont en ce sens permis de rattacher leurs missions à la direction générale des services ; le caractère permanent de leurs missions le justifiait effectivement.

L'affectation de plusieurs cadres du cabinet au sein de la direction générale adjointe en charge de la gouvernance partagée en 2019 et 2020 indique également que leurs missions ont vocation à perdurer indépendamment des mandats politiques et n'auraient pas dû, dans ce cas, relever du directeur de cabinet. D'autres fonctions, telles que celles de secrétariat des élus ou du protocole, ont été conservées au sein du service d'assistance administrative mais auraient

¹² Dans sa décision du 26 mai 2008, département de l'Allier, n° 288104, le Conseil d'État a validé le fait que la commission nationale d'appel pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle regarde comme emploi de cabinet celui d'un agent contractuel exerçant des fonctions de cabinet qui ne correspondaient pas à des fonctions purement administratives.

vocation à relever de l'autorité du directeur général des services dans la mesure où les missions exercées se poursuivront lors de la prochaine mandature. Le rattachement du service protocole à la DGA secrétariat général est programmé pour la fin de l'année 2020. Plus généralement, le processus de réorganisation des services sera poursuivi afin de transférer progressivement au DGS les services administratifs qui sont placés actuellement sous la responsabilité du directeur de cabinet.

- La situation des conseillers techniques

Le nombre de collaborateurs de cabinet, 5 depuis le 1^{er} septembre 2020 y compris le directeur de cabinet, serait conforme à celui de 6 déterminé par l'article 12 du décret n° 87-1004 précité si d'autres agents de la direction du cabinet, au sein des pôles administratif et technique, n'exerçaient pas des missions qui s'apparentent à des activités politiques plutôt qu'à des activités de nature purement administrative. La chambre a dénombré au moins 22 chargés de mission et conseillers techniques présents en 2020¹³ qui relèvent de cette situation¹⁴ et au moins 8 autres agents ont occupé de telles fonctions jusqu'en 2018 ou 2019. Le caractère politique de leur mission est attesté par un faisceau d'indices constitué par leurs modalités de recrutement, leurs fonctions et leur parcours professionnel ; ils indiquent un engagement personnel de nature politique et une relation de confiance différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur. Plusieurs documents (fiches de poste, comptes rendus d'entretien professionnel, demande de renouvellement de contrat) mentionnent un rôle d'assistance auprès des élus, voire du président.

S'agissant des modalités de recrutement, elles se distinguent par leur défaut de transparence en l'absence d'appels à candidature à la différence de la pratique de la région lorsqu'elle souhaite pourvoir des postes d'encadrement supérieur (catégorie A) dans des services autres que le cabinet. Des déclarations de vacances d'emplois sont effectuées auprès du centre de gestion mais les délais entre la déclaration et la signature du contrat sont souvent inférieurs à un mois¹⁵, durée insuffisante selon la jurisprudence¹⁶. La direction des ressources humaines ne peut justifier de comptes rendus d'entretien de sélection ; les décisions de recrutement se limitent dans plusieurs cas à une demande émanant du cabinet précisant une date de prise de fonction et une rémunération et accompagnée d'un curriculum vitae. À deux reprises, la région a même recruté de manière contractuelle comme conseillers techniques des fonctionnaires titulaires dans d'autres collectivités alors même que le fondement de leur contrat est l'absence de possibilité de recrutement d'un fonctionnaire visée par le second alinéa de l'article 3-3 de la loi n° 84-53.

¹³ Trois ont quitté leurs fonctions en cours d'année et deux sont désormais affectés à la DGA gouvernance partagée.

¹⁴ Parmi eux, trois relèvent de la catégorie hiérarchique des agents d'exécution mais leurs fiches de poste et les comptes rendus d'entretien professionnel décrivent des missions qui ne présentent pas un caractère purement administratif et excèdent l'accomplissement de tâches d'exécution.

¹⁵ À titre d'exemples, les délais entre la déclaration de vacance d'emploi et le premier engagement des agents ont été de 25 jours, 20 jours, 15 jours et 15 jours pour quatre dossiers examinés. Dans un autre cas, la déclaration a été transmise le 25 février 2016, le contrat avait été signé le 23 février pour une prise de fonction le 1^{er} mars.

¹⁶ La jurisprudence retient que le délai entre la réception par le centre de gestion de la déclaration de vacance et le recrutement est suffisant lorsqu'il est de plus de deux mois (CAA de Paris, 13 octobre 2009) et insuffisant lorsqu'il est de 30 jours (CE, 16 juin 1997, n° 149088 et 157666).

Les fiches de postes des conseillers techniques et chargés de mission sont particulièrement succinctes en comparaison de celles des chargés de mission auprès du directeur général des services par exemple. Leurs fonctions présentent dès lors un caractère vague mais leur rattachement au cabinet est manifeste et indique l'exercice de fonctions politiques au service de l'action de l'autorité territoriale, en dépit du fait que plusieurs d'entre eux se sont présentés aux mêmes élections municipales ou régionales que des candidats désignés ou soutenus par la majorité régionale.

Parmi les chargés de mission auprès du directeur de cabinet, deux sont ainsi chargés de l'« accompagnement du directeur de cabinet dans la gestion administrative du cabinet, du suivi des dispositifs et dossiers correspondants », un troisième est chargé « sous l'autorité du directeur de cabinet, d'assurer le suivi administratif de dossiers ». Jusqu'en mai 2019, l'étendue des compétences du cabinet nécessitait qu'un conseiller technique assure la cohérence des politiques publiques et les relations avec les élus.

Plusieurs conseillers techniques travaillent dans le champ de la communication bien qu'une direction distincte de l'information et de la communication soit rattachée au président : une ancienne journaliste a en charge les discours et interventions du président, un professionnel de la communication et des médias en ligne est conseiller technique en charge des médias et réseaux sociaux. Un autre agent du service d'assistance administrative assure la veille digitale de la politique régionale. Un autre journaliste avait été recruté en tant que chargé de communication de septembre 2015 à octobre 2016 afin d'améliorer l'image médiatique de la région.

Des conseillers techniques rattachés au cabinet interviennent dans la conduite des projets territoriaux du conseil régional sans que leurs tâches et responsabilités ne soient clairement définies. Un conseiller technique est en charge du développement de la région est. Le poste équivalent pour le nord n'est plus pourvu depuis janvier 2020. Dans l'ouest, le cabinet dispose d'un chargé de mission pour les relations avec les associations interreligieuses et communautaires. Dans le sud, quatre conseillers techniques ont pour mission le suivi des projets, la proximité avec la population, le développement du grand sud, les grands projets régionaux dans le grand sud ; le premier a toutefois quitté ses fonctions en novembre 2019.

Les missions de plusieurs conseillers techniques se superposent enfin aux directions générales adjointes sans relever de leur responsabilité hiérarchique. Deux conseillers techniques avaient en charge les relations internationales en sus de la DGA coopération et relations internationales ; l'un des deux a quitté ses fonctions en juin 2019. Deux conseillers techniques¹⁷ interviennent dans le champ de la DGA économie et entreprises ; le conseil économique, social et environnemental régional apportant également par ses avis des conseils aux élus en matière

¹⁷ Le taux d'activité d'un des deux conseillers a varié de 130 à 150 % au regard de son emploi à l'université et de son contrat à mi-temps en tant que conseiller technique. Cet agent a quitté ses fonctions à la région en août 2020 ; il n'a disposé d'une autorisation de cumul d'activité que pour les dix derniers mois passés au sein de la collectivité, sur une période totale d'emploi de presque quatre ans et demi. Si les décrets n° 2007-611 du 26 avril 2007, n° 2017-105 du 27 janvier 2017 et 2020-69 du 30 janvier 2020 ont successivement encadré l'exercice d'une activité accessoire pour les fonctionnaires, l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires interdit aux fonctionnaires de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet (les emplois permanents à temps complet peuvent correspondre à l'accomplissement d'un service à temps partiel, à la différence des emplois permanents à temps non complet qui correspondent à des besoins spécifiques).

économique. Un conseiller technique a en charge l'éducation et la jeunesse en sus de la DGA éducation, formation, jeunesse et réussite. L'ancienne directrice générale adjointe en charge de la formation professionnelle est conseillère technique dans le même champ de compétence. Outre la DGA aménagement, développement durable et énergie, un conseiller technique est en charge de l'aménagement des hauts et de la filière agricole et un autre, ayant quitté ses fonctions en février 2019, était en charge de l'Écocité et du contrat de transition énergétique¹⁸. D'autres conseillers techniques ont en charge le suivi de politiques publiques éloignées des compétences principales de la région tels que les projets culturels et l'eau et l'assainissement. A contrario, la compétence transport n'est suivie par aucun conseiller technique.

Les confusions entre les fonctions politiques et administratives constituent d'autant plus un risque si l'on prend en compte qu'au moins 18 conseillers techniques en fonction au cours des trois dernières années ont eu des engagements politiques publics ; 10 étaient candidats en tête de liste lors des élections municipales de 2020 ; 7 d'entre eux venaient néanmoins de quitter leurs fonctions à la région, le plus souvent en 2019. S'il n'est en aucun cas reproché aux conseillers techniques d'avoir des engagements politiques, ces derniers accréditent le caractère politique de leurs missions et concourent à requalifier leur emploi en celui de collaborateur de cabinet. Huit conseillers techniques en fonction jusqu'en 2019 avaient également par le passé été collaborateurs de cabinet d'autorités locales, collaborateurs de groupes d'élus ou collaborateurs parlementaires.

Si ce seul fait ne suffit pas à démontrer que les intéressés exerçaient des fonctions similaires après leur recrutement à la région, il concourt, ajouté aux autres éléments déjà présentés (contenu des fiches de poste, comptes rendus d'entretien professionnel...), à l'établissement d'un faisceau d'indices allant dans ce sens. En réponse aux observations de la chambre, la région s'est engagée, dans le cadre de la refonte en cours de ses processus en matière de ressources humaines, à clarifier les fondements juridiques du recrutement des conseillers techniques de même que les missions qui leur sont confiées.

Dans l'attente, cette situation représente un coût pour la collectivité pouvant être estimé de l'ordre de 1,4 M€ en année pleine pour les 22 chargés de mission et conseillers techniques, sur la base d'une rémunération annuelle moyenne brute de 63 000 €¹⁹. Au 30 septembre 2020, les 14 agents encore en fonction parmi ces 22 chargés de mission et conseillers techniques correspondent à une charge annuelle de 0,9 M€. Au regard du recrutement discrétionnaire des conseillers techniques et de leurs fonctions, la chambre recommande de conformer l'organisation du cabinet et de la direction générale des services à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. La région a indiqué que la mise en œuvre de cette recommandation était engagée et qu'elle serait menée à terme en 2020.

¹⁸Le contrôle de légalité a soulevé la rémunération de ce conseiller technique, de 102 000 € brut annuel pour un taux d'emploi à 70 % pour demander le retrait du renouvellement de son contrat.

¹⁹ Hors charges patronales, soit 84 000 € charges comprises.

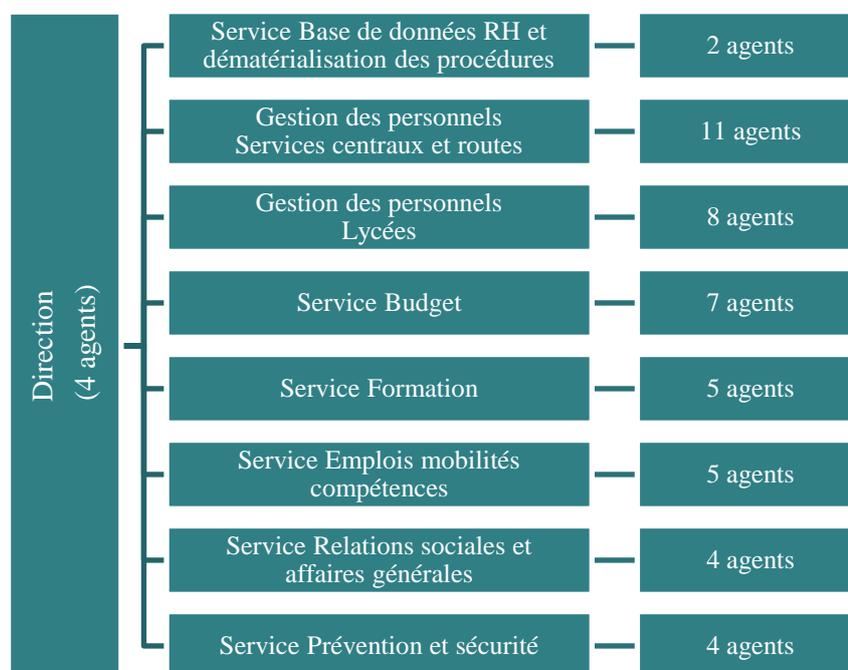
1.2 La gestion de la masse salariale et des effectifs

1.2.1 Les missions de la direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines est directement rattachée au directeur général des services. Elle exerce des missions de gestion des carrières et de la paye, de pilotage de la masse salariale, de dialogue social, de formation et de développement des compétences, de prévention des risques professionnels. Son directeur actuel a pris ses fonctions en 2016.

La direction dénombrait 50 agents en janvier 2020 dont 5 apprentis et 4 postes étaient vacants, soit, avec des effectifs complets et hors apprentis, un agent à la direction des ressources humaines pour 59 agents de la région.

Organigramme n° 4 : Direction des ressources humaines



Source : chambre régionale des comptes d'après conseil régional de La Réunion

L'organisation interne de la direction des ressources humaines présentée en mai 2016 au comité technique reposait sur trois services de gestion des personnels selon leur rattachement aux services centraux, à la direction des routes ou aux lycées. Les services en charge des personnels des services centraux et des routes ont été fusionnés en avril 2018. À la même date, le service en charge du système d'information des ressources humaines (SIRH) et de la dématérialisation des procédures, précédemment au sein du service en charge du budget et des données, a été rattaché directement au directeur. Cette modification souligne l'enjeu croissant que représente le SIRH pour la collectivité. Certaines données n'y sont toutefois pas

enregistrées avec une rigueur suffisante tel que le fondement juridique des recrutements²⁰. Les services envisagent des évolutions dans l'utilisation faite du SIRH afin de tenir à jour mensuellement le tableau des emplois, de fiabiliser davantage les données enregistrées et de sécuriser les processus de contrôle interne.

Jusqu'en décembre 2017, le premier vice-président avait délégué de signature du président en matière de recrutement et de modification de la situation administrative des agents. Depuis, le neuvième vice-président a reçu délégué de signature en matière de recrutement et de modification de la situation administrative des agents. Le directeur général des services, et en cas d'absence ou d'empêchement le secrétaire général, a compétence pour signer les actes courants et disciplinaires en matière de ressources humaines.

Les orientations stratégiques en matière de ressources humaines sont fixées par le rapport sur les orientations budgétaires de la région. Ce rapport mentionne les informations réglementaires et rappelle les mesures statutaires nationales ; il précise également les priorités définies localement tels que les changements d'organisation des services, les conditions de travail, le plan handicap, l'action sociale. En 2017, le rapport mentionnait une modernisation des politiques de ressources humaines au moyen de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), de l'amélioration de la situation des agents contractuels et de la mise en place du télétravail. L'enjeu de la modernisation, absent des rapports de 2018 et 2019, a été repris en 2020 à travers, notamment, la dématérialisation des actes, leur sécurisation ainsi que celle des procédures en raison de l'expérimentation de la certification des comptes. Les priorités définies par les orientations budgétaires ont été déclinées en un projet de service au dernier trimestre 2019.

L'enjeu de la modernisation et les actions à entreprendre apparaissent indispensables au regard des effectifs de la région et des gains d'efficience possibles. Le projet de service pourrait dans ce cadre gagner en précision qu'il s'agisse de la définition d'actions concrètes et de leur calendrier de réalisation. Des bilans d'étape lors des débats sur les orientations budgétaires pourraient également être effectués afin de rendre compte à l'assemblée délibérante de l'avancement des projets en matière de ressources humaines. À titre d'exemple, alors que le rapport sur les orientations 2017 prévoyait la mise en œuvre du RIFSEEP au cours de l'exercice, celui-ci n'était toujours pas en vigueur en 2020 mettant en évidence la difficulté pour la région à faire aboutir ce chantier.

²⁰ Exemples : deux agents ont bénéficié de contrats sur le fondement de l'article 3-2 (recrutement dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) alors que le SIRH mentionne un article 3-1 (recrutement pour assurer le remplacement temporaire d'un autre agent). Un autre a bénéficié de contrats sur le fondement de l'article 3-2 mais le SIRH mentionne pour son premier contrat l'article 3 alinéa 2 (emploi saisonnier). Un dernier bénéficie d'un contrat 3-3 2° (recrutement contractuel en raison de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire) alors que le SIRH mentionne un article 3-2.

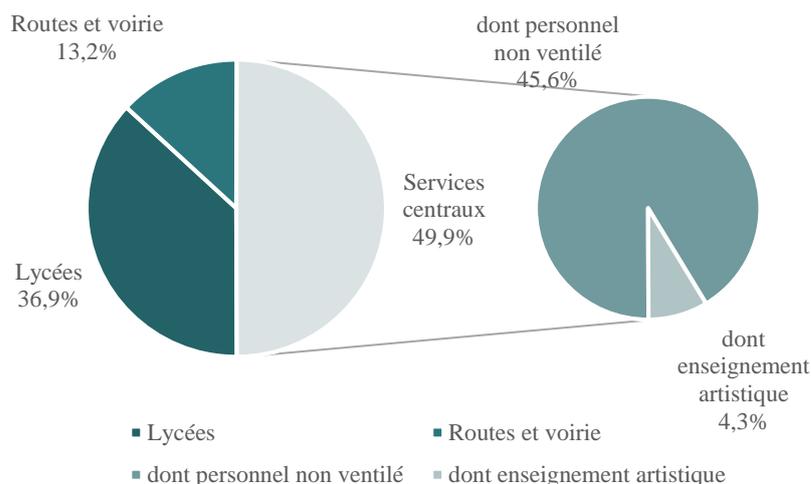
1.2.2 La trajectoire haussière de la masse salariale

1.2.2.1 Le vote du budget

En 2019, les charges de personnel ont représenté 148,8 M€²¹. En application de l'article L. 4312-2 du code général des collectivités territoriales, la région vote et exécute son budget par fonction permettant d'identifier les dépenses par catégorie de grands services publics. Les documents budgétaires rendent ainsi compte des charges de personnel en matière d'enseignement, de voirie régionale et d'enseignement artistique. S'agissant des autres services, tels que la formation professionnelle, les sports et les loisirs, l'action économique, les transports, l'environnement, les charges de personnel sont globalisées au sein des services centraux qui rassemblent 45,6 % de la masse salariale de la région.

Cette ventilation inaboutie ne permet pas d'appréhender de manière fiable les coûts des différentes politiques publiques. La chambre recommande d'améliorer d'ici 2022, à des fins d'information et de pilotage, la présentation croisée du budget par fonction et nature s'agissant des charges de personnel. Le président du conseil régional a exprimé sa volonté de mettre en œuvre cette recommandation avec l'appui de sa direction des affaires financières.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses de personnel par services individualisés



Source : chambre régionale des comptes d'après le compte administratif 2018 de la région.

1.2.2.2 Les facteurs d'évolution des charges de personnel

Rapporté à la population, le niveau des charges de personnel est le plus élevé des régions²² et l'écart s'est significativement accru depuis 2015. Les charges de personnel sont

²¹ Les charges de personnel des budgets annexes représentent environ 50 000 € par an. Les rémunérations des agents accueillis par la région dans le cadre des transferts de compétence intervenus depuis 2015 (voir ci-dessous) sont imputées au budget principal.

²² Hors collectivités territoriales uniques (la Martinique et la Guyane ne sont plus juridiquement des régions d'outre-mer, elles ont le statut de collectivité territoriale unique depuis le 1^{er} janvier 2016 ; à ce titre elles cumulent et exercent les compétences d'une région et d'un département) et collectivité de Corse.

passées de 147 € par habitant en 2015 à 177 € en 2018 contre une moyenne nationale de 49 € par habitant en 2015 et de 51 € en 2018. Alors que par habitant, la région de La Réunion dépensait trois fois plus que les autres régions en 2015, ce ratio est désormais de près de trois fois et demie. Il est proche de celui de la Guadeloupe (170 € par habitant)²³.

La surrémunération²⁴, de l'ordre de 28,5 M€ en 2019 est un des éléments qui expliquent cet état. Sans la surrémunération, les charges de personnel seraient de 144 € par habitant, soit 93 € de plus que la moyenne des régions de France. Les charges de personnel représenteraient alors 27,5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Tableau n° 1 : Évolution des charges de personnel (en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Personnel titulaire	66,2	67,6	75,4	78,0	83,1
Personnel contractuel	21,0	26,2	26,8	28,2	24,1
Autres rémunérations (contrats aidés et apprentis)	4,1	4,3	4,0	2,6	1,3
Rémunérations du personnel	91,4	98,1	106,2	108,8	108,5
Atténuations de charges	0,9	1,3	2,6	0,4	0,0
Charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations	30,4	36,7	40,1	40,3	38,0
Allocations de chômage	1,8	2,1	1,7	2,1	2,3
Dépenses totales de personnel	122,6	135,5	145,3	150,8	148,8
Participation de l'État aux contrats aidés	4,2	1,2	1,7	0,4	0,2
Participation de l'Europe à l'assistance technique ²⁵	3,7	7,6	6,6	3,1	4,3
Dépenses nettes des remboursements	114,7	126,7	137,0	147,3	144,3

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion du budget et les données de la région.

Avant perception des participations de l'État au titre du financement des contrats aidés et de l'Union européenne pour le financement de l'assistance technique, les charges de personnel constituent autour de 32 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit près du double de la moyenne nationale, qui est de 17,8 % en 2018²⁶. Ces charges se sont inscrites dans une tendance haussière de 7,1 % par an entre 2015 et 2018 ; elles ont initié une diminution en 2019. À titre de comparaison, entre 2015 et 2018, les charges de personnel de l'ensemble des régions se sont accrues de 6,5 %²⁷ par an. Malgré cette dynamique légèrement supérieure aux

²³ À la différence de la Martinique et de la Guyane, en Guadeloupe comme à La Réunion il n'y a pas une collectivité territoriale unique : il subsiste un département et une région.

²⁴ Majoration et indexation des traitements.

²⁵ Agents chargés de la mise en œuvre des dispositifs des programmes européens.

²⁶ Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), les finances des collectivités locales en 2019 p. 150, ratio 7. L'année 2018 a été choisie en référence pour permettre la comparaison avec la situation nationale.

²⁷ Direction générale des collectivités locales (DGCL), les collectivités locales en chiffres 2019 p. 113, et OFGL, les finances des collectivités locales en 2019 p. 45 : les charges de personnel de l'ensemble des régions et collectivités territoriales uniques étaient de 3,95 milliards d'euros en 2018 contre 3,27 milliards d'euros en 2015.

autres régions, la région Réunion a respecté le contrat de maîtrise de la dépense publique signé avec l'État qui prévoit une progression des dépenses de fonctionnement d'un taux maximal de 1,25 % par an.

La région entend maintenir ses efforts et poursuivre l'exécution des engagements pris, malgré la suspension du contrat instaurée par l'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Elle prévoit ainsi de respecter en 2020 ce taux maximal de 1,25 % pour l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, nonobstant l'entrée en application des mesures prévues par l'accord national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR).

La masse salariale nette des participations de l'État (financement des contrats aidés) et de l'Europe (financement de l'assistance technique) évolue de 5,9 % par an entre 2015 et 2019. Cette progression plus forte que celle des charges de personnel avant prise en compte des financements extérieurs, soit 5,0 % par an durant cette période, indique une réduction des marges de manœuvre financières de la région depuis 2015.

Outre l'avancement de la carrière des agents, plusieurs facteurs expliquent la hausse de la masse salariale. Certains relèvent de décisions propres à la région tels que les recrutements de nouveaux agents et les titularisations. D'autres sont la conséquence de mesures nationales : les revalorisations du point d'indice en juillet 2016 et février 2017, estimées à un coût annuel de 950 000 €, la mise en œuvre pluriannuelle de l'accord national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations dont le coût est estimé à 2,3 M€ de dépenses supplémentaires par an à compter de 2020, et les augmentations des taux de charges sociales.

La région fait valoir que l'importance de la masse salariale doit être appréciée à l'aune du coût de revient global des politiques publiques régionales déployées sur le territoire. Le niveau élevé des charges de personnel serait pour partie la conséquence du choix d'exercer directement l'essentiel de ses compétences, mais pour autant le recours à d'autres modalités de gestion (la commande publique, l'appel à des prestataires externes) pourrait se traduire au final par un renchérissement du coût total des services publics, même s'il permettrait de réduire la masse salariale de la région. Cependant le président reconnaît que la collectivité n'est pas en mesure en l'état actuel d'appréhender avec précision les coûts de revient de chacune des missions qu'elle assure.

En 2018 et 2019, la région a entamé une maîtrise de l'évolution de ses charges de personnel : elle a restreint ses effectifs contractuels et remplacé de manière sélective les départs à la retraite. La baisse du nombre de contrats aidés, conséquence de la réorientation de la politique nationale, a également contribué à l'atteinte de l'objectif. La masse salariale a ainsi diminué en 2019 en raison de la stagnation de la rémunération globale du personnel et de la diminution de 2 M€ des dépenses de cotisations sociales. La charge la plus rigide que constitue la rémunération du personnel titulaire a en revanche encore progressé de 5,1 M€ du fait de la titularisation d'agents contractuels d'exécution et de la poursuite de la mise en œuvre de l'accord national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations.

La région prévoyait une hausse de 2,6 M€ des charges de personnel en 2020 en raison de l'impact financier de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expérience et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) estimé à 1,4 M€ et du recrutement de nouveaux agents, soit une dépense de l'ordre de 0,8 M€ au profit principalement du conservatoire à rayonnement régional, des services chargés de la gestion et

du contrôle des fonds européens, de la direction des ressources humaines²⁸, de la direction des transports et des déplacements²⁹, et de la direction des affaires juridiques et des marchés³⁰. En raison de la crise sanitaire au premier semestre 2020, le RIFSEEP ne devrait être instauré qu'en 2021 et les recrutements n'ont pas été effectués ; la hausse de la masse salariale pourrait être contenue à hauteur de 0,8 M€.

Au regard de la dynamique des charges de personnel, de leur niveau comparativement élevé et de ses besoins de financement, la chambre recommande à la région de poursuivre la stabilisation des charges de personnel en maintenant l'effort récemment engagé de réduction des effectifs. La collectivité a confirmé œuvrer à cette fin et précise que les efforts de maîtrise de l'évolution de ses dépenses de personnel sont poursuivis et que, selon les prévisions disponibles, ces efforts devaient porter leurs fruits en 2020.

1.2.3 Les effectifs

1.2.3.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs de la région étaient de 2 890 agents au 1^{er} janvier 2020. 14,3 % des agents permanents sont des cadres (agents de catégorie A), 9,1 % des cadres intermédiaires (agents de catégorie B) et 76,6 % des agents d'exécution (agents de catégorie C). La proportion d'agents d'exécution a augmenté depuis 2015 : ils représentaient alors 70,8 % des effectifs. La proportion des agents recrutés sur des emplois non permanents, qu'il s'agisse d'apprentis, de contrats aidés, ou d'agents contractuels recrutés de manière temporaire, a fortement évolué selon les années : désormais réduite à 3,5 % des agents, elle atteignait 19,1 % en 2017. Les agents permanents relèvent pour 63,6 % d'entre eux de la filière technique, 33,5 % administrative et 2,8 % culturelle ; cette répartition est cohérente avec les compétences exercées par la région.

La moyenne d'âge des agents, 45,7 ans, est comparable à la moyenne d'âge nationale dans la fonction publique territoriale qui est de 45,3 ans. Les fonctionnaires sont comparativement plus âgés et les agents contractuels plus jeunes. Les moyennes d'âge par catégorie d'agents reflètent le parcours d'emploi à la région : les agents sont recrutés le plus souvent contractuellement avant de devenir fonctionnaires. L'écart entre la rémunération des fonctionnaires et leur pension de retraite incite à un départ en retraite le plus tardif possible, ce qui accroît le risque d'une augmentation de la proportion d'agents présentant des restrictions médicales. 17,2 % des agents techniques des lycées présentent des restrictions médicales. Le taux d'absentéisme de cette catégorie de personnel (10,1 % sur l'année scolaire 2018-2019) est plus élevé que celui de l'ensemble des agents de la collectivité (8,4 % au cours de la même période).

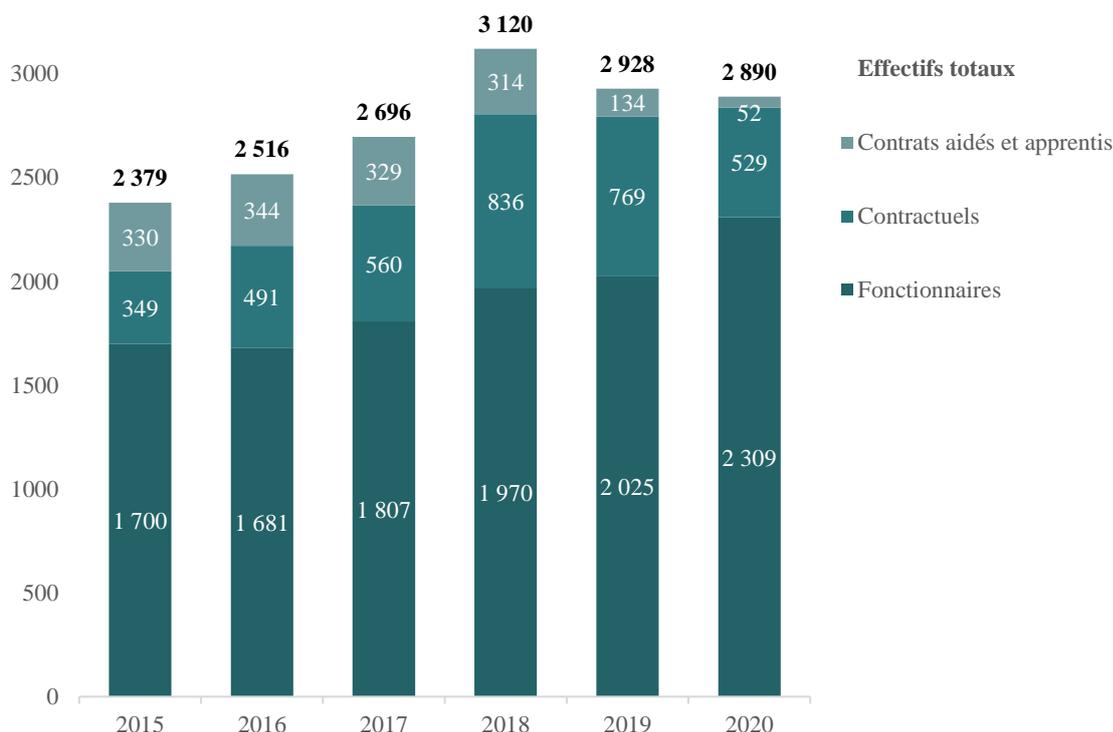
La collectivité régionale dispose d'implantations en dehors de La Réunion : huit agents sont affectés à l'antenne de la région à Paris, deux à Maurice, un à Madagascar, au Québec et aux Comores.

²⁸ Pour le renforcement des missions de prévention et de suivi de la santé des agents.

²⁹ Pour la conduite du dossier « Run Rail ».

³⁰ Pour le pilotage du système d'information en matière de marchés publics.

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs de la région



Source : chambre régionale des comptes d'après la région Réunion.

Les effectifs comptabilisés sont les effectifs physiques rémunérés par la région au 1^{er} janvier de l'année, tel que présenté en annexe.

Les effectifs de la région se sont accrus de 21,5 % entre 2015 et 2020, soit une moyenne de 4,0 % par an. L'augmentation des seuls emplois permanents³¹ a été plus forte encore avec une hausse de 42,4 % entre 2015 et 2020, soit 7,3 % par an. Elle s'est faite pour les deux tiers au bénéfice de la filière technique et pour un tiers au bénéfice de la filière administrative. Elle concerne à 90,0 % des postes d'exécution, et à 10,0 % des postes d'encadrement.

Les effectifs ont augmenté de manière dynamique et continue jusqu'en 2018. Ils sont depuis stables en raison d'une réduction de 145 postes de contrats aidés par rapport à 2015 et de 133 apprentis. Les emplois permanents poursuivent leur progression avec une augmentation de 284 emplois de titulaires, soit 14,0 % de plus entre 2019 et 2020. Il s'agit principalement de la nomination directe de fonctionnaires de catégorie C parmi les agents contractuels. Ces nominations de fonctionnaires présentent une ampleur inédite en 2019, avec 323 nominations contre 84 en moyenne par an durant la période 2015-2019. Les effectifs pourraient de nouveau augmenter en 2020 suite à la création de 162 postes supplémentaires au tableau des emplois en novembre 2019³².

La hausse des effectifs résulte en premier lieu de transferts de compétences au bénéfice de la région parmi lesquels la fonction d'autorité de gestion du programme européen FEDER

³¹ Les emplois non permanents comprennent les apprentis, les contrats aidés, et les contractuels non permanents (CDD de remplacement ou liés à un accroissement temporaire d'activité, vacataires, collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus).

³² Délibération n°DAP2019_0031 du 28 novembre 2019.

(fonds européen de développement régional) 2014-2020³³ et la gestion du centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)³⁴. Une centaine d'agents, dont le quart environ transférés des services de l'État, ont été recrutés pour assurer la mise en œuvre des dispositifs européens³⁵ ; une vingtaine d'agents techniques et administratifs ont accompagné le transfert du CREPS, lequel a bénéficié en outre d'une dizaine de recrutements supplémentaires. Les compétences de transport interurbain de voyageurs et de transport scolaire ont également été transférées en 2017 depuis le département³⁶ ; six agents du département ont rejoint en septembre 2018 la région.

En second lieu, la collectivité a renforcé ses moyens humains, en particulier dans les lycées pour un total de 367 postes. Elle a non seulement créé 180 emplois d'adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) entre 2015 et 2018 mais également transformé 180 emplois non permanents en emplois permanents en réponse à la baisse du nombre de contrats aidés à compter de 2018. La région justifie ces décisions par l'ouverture d'un nouveau lycée à Saint-Denis, et de manière plus générale par l'insuffisance des moyens humains en poste au regard des besoins nécessaires au fonctionnement des lycées, ce qui a entraîné des demandes de renforts par les chefs d'établissement. À titre de comparaison, alors que les effectifs de lycéens sont en progression de 3,1 % entre les années scolaires 2014-2015 et 2019-2020, les effectifs d'ATTEE affectés par la région sont en hausse de 18,2 %. Un référentiel de gestion des emplois d'ATTEE dans les lycées a été établi en 2014 mais son application ne donne pas entière satisfaction. Il prend en compte depuis 2018 les restrictions médicales des agents en poste, cette catégorie de personnel présentant à la fois une moyenne d'âge supérieure à celle de l'ensemble des effectifs régionaux et un état de santé plus dégradé. Les affectations des personnels supplémentaires sont décidées au cas par cas ; l'élaboration d'un nouveau référentiel est prévue en 2020, le processus est en cours. La chambre encourage la réalisation de ce nouveau référentiel de telle sorte à objectiver et améliorer la répartition des moyens. En parallèle, la région poursuit le partenariat initié depuis 2016 avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). La seconde convention signée en 2019 et qui couvre la période 2019-2021 vise à soutenir le déploiement de la stratégie de la collectivité en matière de gestion des restrictions médicales des agents.

En définitive, la hausse des effectifs provient de décisions propres de la région au profit des lycées et de ses services administratifs : moins de 30 % des 511 emplois supplémentaires pourvus depuis 2015 résultent de transferts de compétences.

1.2.3.2 Le taux d'administration

Le taux d'administration de la région³⁷ atteint 3,4 agents pour 1 000 habitants en 2020 contre 2,8 en 2015. En comparaison, en tenant compte de la différence relative aux compétences qui sont exercées, il se situe encore, avec 2,9 agents pour 1 000 habitants, à plus du double de la moyenne nationale de 1,4 agent pour 1 000 habitants en 2019. Un tel écart met en évidence un niveau d'administration très élevé.

³³ Loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014.

³⁴ Loi « NOTRe » du 7 août 2015.

³⁵ Au titre du FEDER et du FSE (fonds social européen).

³⁶ Loi « NOTRe » du 7 août 2015.

³⁷ Mesuré en effectifs physiques y compris les emplois non permanents.

Graphique n° 3 : Taux d'administration (effectifs pour 1 000 habitants)

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la région et DGCL, bulletin d'information statistique n° 142, décembre 2019. Les effectifs sont calculés en personnes physiques et comprennent les emplois non permanents.

Le périmètre des compétences de la collectivité est juridiquement proche de celui des autres régions de France. En pratique, quelques différences peuvent être relevées, du fait des caractéristiques du territoire, à l'image par exemple de l'absence d'exercice de la compétence ferroviaire compte tenu de l'inexistence de ce mode de transport sur l'île. La région exerce en revanche la compétence sur les routes nationales³⁸ alors que cette dernière relève de la responsabilité des départements en métropole. Elle a également développé une politique spécifique de soutien à la mobilité, à travers la continuité territoriale, qui mobilise 63 agents. La Réunion compte également 55 lycéens pour 1 000 habitants contre 30 lycéens pour 1 000 habitants en métropole. Ces éléments n'expliquent qu'une partie du surcroît des effectifs en comparaison des collectivités métropolitaines. En particulier, le taux d'administration relatif aux agents des lycées³⁹ ne permet pas à lui seul d'expliquer l'écart relevé par rapport à la moyenne des régions françaises, soit 2,9 agents pour 1 000 habitants à La Réunion (hors compétence routes et continuité territoriale) contre 1,4 agent pour 1 000 habitants au niveau national, puisque ces régions comprennent également dans leurs effectifs des ATTEE pris en compte dans le calcul du taux d'administration.

Au regard des comparaisons nationales, le processus de maîtrise des effectifs déjà amorcé devrait être poursuivi. La région a toutefois fragilisé sa capacité à mettre en œuvre cette démarche en augmentant les emplois permanents alors même que les départs en retraite au cours des prochaines années, de l'ordre de 120 d'ici 2023, ne représentent que 4,3 % des effectifs. À l'image de la définition de ratio d'effectifs par lycée, un effort de dimensionnement des services au regard de leurs missions et des besoins de la population pourrait être entrepris. Des études comparatives de coût pour les fonctions pouvant être externalisées, tel que l'entretien des bâtiments, pourraient également être initiées. Bien que le niveau du taux d'administration ne puisse, en soi, être interprété comme disproportionné par rapport à l'étendue des services publics développés, l'écart très important qu'il présente par rapport à la moyenne des régions françaises milite en faveur de la réalisation d'une évaluation de la performance de l'organisation

³⁸ 327 agents sont affectés aux services des routes, y compris le service « route du littoral ».

³⁹ 1,3 ATTEE pour 1 000 habitants au 1^{er} janvier 2020

de la région. Aucune étude de cette nature n'a été menée dans la période récente, or elle pourrait révéler l'existence de marges de progression dont la région devrait s'emparer.

1.2.3.3 Le tableau des emplois

En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les emplois des régions sont créés par l'assemblée délibérante. Le tableau des emplois recense l'ensemble des postes ouverts et pourvus à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits ne sont pas disponibles au chapitre budgétaire correspondant.

Le tableau des emplois de la région présente les effectifs permanents par catégorie, grade, et statut. Il adopte une répartition des postes par grade de la fonction publique territoriale et ne rend pas compte des postes autorisés au titre des emplois non permanents⁴⁰. Sauf exception⁴¹, l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que la délibération créant un emploi précise l'ensemble des grades correspondants à l'emploi créé. Le tableau des effectifs devrait par conséquent respecter ces dispositions afin de permettre aux agents ayant obtenu un avancement de disposer d'un poste correspondant à leur nouveau grade, étant entendu qu'une collectivité ne peut maintenir des postes dans le seul objectif de permettre la promotion et/ou la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répondrait à aucun des besoins identifiés⁴². La région met à jour une fois par an le tableau des emplois et détaille les postes vacants.

Tableau n° 2 : Synthèse de l'évolution du tableau des emplois de la région

	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
effectifs autorisés	2 383	2 549	2 861	3 102	3 319
effectifs pourvus	2 055	2 229	2 505	2 731	2 773
<i>taux de vacance</i>	13,8%	12,6%	12,4%	12,0%	16,5 %

Source : chambre régionale des comptes d'après tableau des effectifs, hors collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupes.

Si les emplois pourvus apparaissent renseignés avec fiabilité, les effectifs autorisés ne coïncident pas strictement avec les délibérations prises en matière de création d'emploi⁴³. Le

⁴⁰ À l'exception des postes de collaborateurs de cabinet, de collaborateurs de groupe d'élus, et d'agents d'accueil de la maison route des tamarins.

⁴¹ Notamment pour les administrateurs territoriaux et les ingénieurs territoriaux en chef.

⁴² Article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴³ Écarts entre le nombre de postes créés par l'assemblée délibérante et le tableau des emplois :

	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre de postes créés par délibération</i>	186	308	241	216
<i>Postes supplémentaires figurant au tableau des emplois en fin d'année</i>	166	312	241	217
<i>Ecart</i>	20	- 4	0	-1

Source : chambre régionale des comptes d'après tableau des effectifs et délibérations de la région.

taux de vacance des emplois demeure constamment supérieur à 12 %. La persistance de ce niveau élevé dans un contexte de multiples créations d'emplois et de recrutements durant la période n'est pas cohérente. Les décisions de l'assemblée délibérante relatives aux créations d'emploi en ressortent peu contraignantes et un nombre significatif de postes sont maintenus alors que la région ne cherche pas à les pourvoir. À titre d'exemples, 25 emplois de chargés de mission, 24 de techniciens et plus de 130 postes d'agents d'exécution relevant de la filière technique sont systématiquement vacants. La dernière mise à jour de 2019 crée encore des postes supplémentaires alors que d'autres, en nombre toujours aussi importants, ne sont pas pourvus. À l'inverse, l'assemblée régionale n'est pas sollicitée pour la création des emplois non permanents en contradiction avec l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; les emplois non permanents ont pourtant constitué jusqu'à 19,1 % des effectifs.

Au regard des coûts annuels moyens des agents par niveau hiérarchique⁴⁴, si l'ensemble des postes présents au tableau des emplois avaient été pourvus en janvier 2019, ce qui peut être réalisé sans contrôle de l'assemblée délibérante, la masse salariale annuelle progresserait de plus de 10,5 % hors charges patronales, soit 15,7 M€. Alors que le tableau des emplois est un outil pouvant contribuer à la maîtrise des charges de personnel, il n'est pas utilisé à cette fin par la région. Au contraire, en maintenant des postes en nombre supérieur au besoin, l'assemblée délibérante délègue son rôle en matière de gestion des emplois à l'autorité investie du pouvoir de nomination et ne peut efficacement contrôler ses décisions tant d'un point de vue budgétaire que des priorités en termes de recrutement. Plus de 500 postes peuvent ainsi être pourvus sans en référer à l'assemblée délibérante.

Dans le cadre de la certification de ses comptes et de la nécessité induite d'une plus grande formalisation des processus internes de gestion, la région poursuit l'objectif d'élaborer un nouveau tableau des emplois en 2020. Il s'agit notamment de supprimer les postes vacants non utiles, de rendre plus fréquente la formalisation des créations de postes et de tenir à jour un suivi informatique des emplois. Ces derniers seraient numérotés et les fonctions exactes occupées, voire également les compétences attendues, seraient précisées. La chambre recommande à la région d'assurer une plus forte concordance entre le tableau des emplois autorisés et les emplois réellement pourvus en limitant les emplois vacants aux seuls emplois momentanément non pourvus et en veillant à la création des emplois non permanents en application de l'article 34 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La nouvelle procédure en cours de définition de gestion des emplois devrait lui permettre de mettre en œuvre aisément cette recommandation. La région confirme que la refonte du tableau des emplois est en cours depuis juin 2020 et que ce travail, qui devrait être achevé avant la fin de l'année, permettra notamment d'actualiser la liste des postes vacants. La nouvelle présentation qui sera proposée à l'assemblée délibérante prendra également en compte la création et la suppression des emplois non permanents. Par ailleurs, une réflexion est en cours pour déléguer à la commission permanente la compétence en matière de création et de suppression des emplois afin de faciliter et de simplifier la gestion du tableau des emplois.

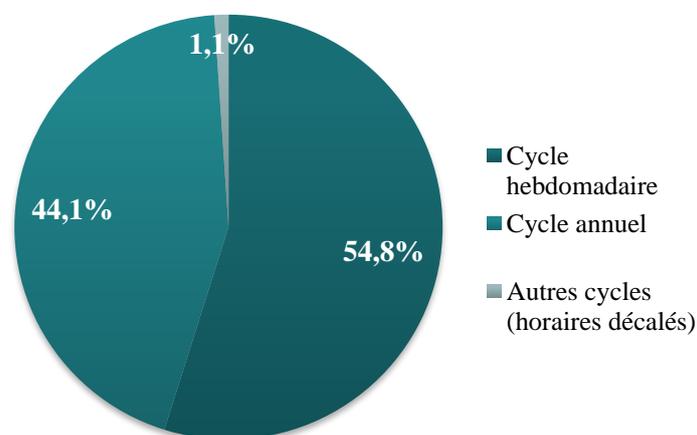
⁴⁴ 61 000 € pour un cadre, 43 000 € pour un cadre intermédiaire, et 33 000 € pour un agent d'exécution.

1.3 Le temps de travail

La durée annuelle du temps de travail est fixée à 1 607 heures⁴⁵ dans la fonction publique. Le temps de travail doit être organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail à l'intérieur desquels sont définis des horaires de travail. Les cycles de travail peuvent varier entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel de telle sorte que la durée annuelle soit de 1 607 heures.

La majorité des agents de la région connaissent un cycle hebdomadaire de 39 heures et 10 minutes. L'organisation du temps de travail en cycle annuel concerne les agents techniques des lycées, compte tenu des impératifs liés au calendrier scolaire qui entraîne un nombre réduit de jours d'ouverture des établissements dans l'année.

Graphique n° 4 : Répartition des agents permanents de la région par cycle de travail



Source : chambre régionale des comptes d'après les bilans sociaux de la région.

1.3.1 L'accord de 2001

L'organisation du temps de travail des personnels de la région est fixée par un accord avec les organisations syndicales adopté par délibération le 14 décembre 2001⁴⁶. La région effectue un décompte annuel du temps de travail sur la base réglementaire de 1 607 heures, ce qui correspond à 35 heures en moyenne hebdomadaire, compte tenu des congés et des jours non

⁴⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁴⁶ Délibération n° DRH/20010038.

ouverts⁴⁷. Conformément au décret n° 84-972 du 26 octobre 1984, les agents bénéficient de 5 semaines de congés payés par an, soit 25 jours, et de 2 jours de congés supplémentaires au titre du fractionnement des congés annuels⁴⁸. Des autorisations d'absence générales sont accordées à certaines occasions telles que les fêtes de fin d'année ; ces autorisations représentent entre 1,5 et 3 jours de congés par an⁴⁹ et ne sont pas prévues par la réglementation. Ces autorisations d'absence viennent minorer sans fondement juridique la durée annuelle du temps de travail théorique de 1 607 heures⁵⁰.

Le régime de temps de travail appliqué par les services de la région, à l'exception des lycées, est de 39 heures et 10 minutes par semaine. Cette durée correspond à une augmentation de 10 minutes du temps de travail hebdomadaire⁵¹ mise en place suite à l'instauration de la journée de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Cette modification n'a pas été intégrée dans l'accord de 2001 précité. Les agents bénéficient de 23 jours de réduction du temps de travail (RTT) au titre de la compensation des heures effectuées au-delà de la durée légale de travail de 35 heures hebdomadaire. Les congés RTT peuvent être pris jusqu'au 28 février de l'année suivante et les congés annuels jusqu'au 30 juin de l'année suivante. Les demandes de congé sont dématérialisées depuis 2018. 95 % des agents travaillent à temps plein.

Sauf horaires spécifiques en raison de contraintes liées à l'activité ou à la nature des prestations, les plages horaires d'ouverture au public des services de la région sont comprises entre 8 h et 16 h du lundi au jeudi, et entre 8 h et 15 h le vendredi. Le règlement du temps de travail distingue des plages d'horaires fixes pendant lesquelles la présence des agents est obligatoire et des plages mobiles leur permettant une libre organisation sous réserve des besoins des services. La pause méridienne, comprise entre 45 minutes minimum et 2 heures maximum, n'est pas comptabilisée dans le temps de travail conformément à la réglementation. Des rythmes de travail spécifiques ont été mis en place ou conservés pour certaines fonctions, tels que la continuité territoriale ou l'entretien des routes ; les conditions de mise en place de ces cycles de travail n'ont pas été formellement adoptées par l'assemblée régionale en contradiction avec l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. La région s'est engagée à régulariser la situation sur ce point.

⁴⁷ La durée légale de 35 heures hebdomadaire ne s'applique pas aux contrats aidés ni aux professeurs et assistants d'enseignement artistique, dont la durée du travail est fixée par le statut particulier de leur cadre d'emploi.

⁴⁸ Ces jours de fractionnement ne sont pas mentionnés dans l'accord de décembre 2001 mais ils sont effectivement attribués aux agents.

⁴⁹ Journée du 2 janvier et après-midi du 29 décembre en 2017 ; journées des 16 juillet, 24 et 31 décembre en 2018 par exemple.

⁵⁰ Cf. réponse ministérielle à la question écrite n° 03989 du 18 décembre 2008 posée par le sénateur J-L. Masson.

⁵¹ Soit 2 minutes de plus par jour ouvré (7 heures et 50 minutes au lieu de 7 heures et 48 minutes, du lundi au vendredi).

Tableau n° 3 : Plages d'horaires de travail de la région Réunion

Créneaux	Cas général	Personnel d'entretien
Plages fixes	8 h 30 - 12 h 14 h - 16 h (14 h - 15 h le vendredi)	6 h 30 - 11 h 30 12 h 30 - 13 h 30 (sauf le vendredi)
Plages mobiles	7 h - 8 h 30 12 h - 14 h 16 h - 18 h 30 (15 h - 18 h 30 le vendredi)	5 h 30 - 6 h 30 11 h 30 - 12 h 30 13 h 30 - 15 h 30 (sauf le vendredi)

Source : chambre régionale des comptes d'après règlement des horaires de la région.

Un système automatisé d'enregistrement et de contrôle permet de comptabiliser le temps de travail individuel, avec la possibilité de reporter d'un mois sur l'autre jusqu'à deux heures de crédit. Ce système de pointage automatisé permet à la région d'assurer un contrôle effectif du temps de travail de la majorité des agents. Les personnels d'enseignement artistique, les directeurs de service et les ATTEE ne sont pas soumis à cette obligation de contrôle des horaires. Des exemptions sont également accordées à une centaine d'agents sur demande de leur autorité hiérarchique. Un réexamen de l'ensemble des situations concernées a été engagé en 2020 par la direction des ressources humaines. Ce recensement a pour objectif d'établir et de valider la liste actualisée des personnels exemptés de pointage.

Les règles définies en 2001 pour la mise en œuvre de la nouvelle durée légale de travail ne se sont traduites que par l'octroi de jours de congés supplémentaires au titre de la réduction du temps de travail, sans tenir compte des conséquences organisationnelles d'une telle démarche. L'octroi généralisé d'un nombre élevé de jours RTT et la possibilité de reporter pendant plusieurs mois l'année suivante les congés non pris et les jours RTT confirment le caractère généreux de l'organisation retenue par la région sans recherche de gain d'efficacité journalier. Selon l'autorité territoriale, ce système permettrait néanmoins une plus grande souplesse dans l'organisation des services et augmenterait par conséquent l'efficacité annuelle des agents. La chambre invite la région à définir des cycles de travail conformes au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 en tenant compte des plages d'ouverture des services et des contraintes spécifiques de certains d'entre eux.

1.3.2 Les comptes épargne-temps

L'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail autorise l'ouverture de comptes épargne temps (CET). Les modalités de fonctionnement ont été révisées en 2013⁵².

Les professeurs et assistants d'enseignement artistique, les contrats aidés, les apprentis, les agents des lycées, les fonctionnaires stagiaires, et les agents ayant moins d'un an d'ancienneté sont exclus du bénéfice du CET. Pour les autres agents, l'alimentation par des jours de congés ou de RTT est autorisée à hauteur de 28 jours par an, dont 5 jours de congé

⁵² La délibération n° DRH/20130815 du 12 novembre 2013 définit le règlement d'application du compte épargne temps au sein de la collectivité régionale.

annuel au maximum. Bien que conforme aux textes, cette capacité annuelle d'alimentation apparaît élevée au regard du plafond réglementaire de 60 jours par CET. En décembre 2019, 824 agents avaient ouvert un CET comportant un total de 21 702,5 jours ; aucun agent ne cumulait plus de 60 jours sur son compte épargne-temps conformément à la réglementation.

Les jours épargnés doivent être utilisés sous la forme de congés. Au-delà du 20^{ème} jour, ils peuvent faire, au choix et sans plafond, soit l'objet d'une indemnisation, soit pour les agents titulaires l'objet d'un versement au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique. Le coût pour la région de l'indemnisation des jours de CET s'est élevé à 380 000 € en 2019 et a doublé depuis 2015.

1.3.3 Le temps de travail des agents des lycées

Le transfert des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), intervenu entre 2007 et 2009, n'a pas donné lieu à une mise à jour et leur temps de travail n'a pas été encadré par un règlement spécifique adopté par l'assemblée délibérante. L'organisation du temps de travail des personnels des lycées diffère toutefois de celle qui est définie par l'accord de 2001. Un règlement relatif à l'organisation du travail des ATTEE a été présenté au comité technique en juin 2014 mais il n'a pas été formellement adopté par le conseil régional en contradiction avec le décret n° 2001 -623 du 12 juillet 2001. Ce règlement, appliqué dans les lycées depuis la rentrée scolaire 2014-2015, revêt un caractère peu opérationnel et se limite à une présentation du cadre général de la réglementation relative au temps de travail dans les établissements d'enseignement. Le contenu du document est fragilisé par des erreurs d'interprétation.

Les agents techniques des lycées occupent pour leur grande majorité des postes à temps plein, ils sont par conséquent tenus d'accomplir 1 607 heures de travail par an. Cette durée de référence s'apprécie sur la base d'un cycle annuel pour tenir compte des règles de fonctionnement des établissements, qui sont soumis au calendrier scolaire. Le suivi de leur temps de présence et de leurs absences et la gestion du temps de travail des personnels des lycées relèvent de la compétence et de la responsabilité des proviseurs en leur qualité d'autorité fonctionnelle. Les chefs d'établissement sont censés transmettre chaque année aux services régionaux les emplois du temps des agents techniques des lycées mais cette obligation n'est pas respectée. Il revient à la région, en sa qualité d'employeur et d'autorité hiérarchique, d'assurer un contrôle formalisé et continu du service fait ainsi que de la situation précise de ces agents qui représentent une proportion importante des effectifs. La région ne s'assure pas de ce contrôle.

La chambre recommande l'adoption par l'assemblée délibérante d'un règlement définissant le régime du temps de travail applicable aux agents des lycées et de développer également, en concertation avec les établissements, une procédure de suivi du temps de travail de ces personnels. La région indique avoir commencé en 2020 à déployer un contrôle du service fait et un suivi régulier de la situation administrative des ATTEE et s'engage par ailleurs à lancer des travaux en lien avec les chefs d'établissement en vue d'aboutir à terme à l'adoption d'un règlement général sur le temps de travail des agents des lycées.

CONCLUSION

Le pilotage des ressources humaines de la région s'appuie sur une organisation stable des services et un dialogue social de qualité. Si plusieurs services du cabinet ont progressivement rejoint la direction générale des services et les directions générales adjointes, une part importante des agents exerce encore des missions permanentes qui ont vocation à rejoindre les services administratifs. Cette évolution apparaît d'autant plus nécessaire qu'une vingtaine de conseillers techniques sur emplois permanents exercent de fait des fonctions de collaborateurs de cabinet en contradiction avec la réglementation.

Après une période de croissance continue de ses effectifs et de sa masse salariale, la région a engagé en 2018 une démarche de maîtrise de ses charges de personnel. Elle a dans le même temps réduit ses effectifs contractuels non permanents, les contrats aidés et les apprentis et titularisé près de 300 agents contractuels. Tout en étant stabilisée, la masse salariale en ressort davantage rigide alors que les effectifs de la région sont le double de ceux des régions de métropole sans que l'exercice de compétences supplémentaires n'explique à lui seul cette situation. Tant un effort de maîtrise des effectifs qu'une efficacité accrue dans l'organisation du temps de travail pourraient contribuer à une stabilisation pérenne des charges de personnel.

2 LA CARRIÈRE DES AGENTS ET LEUR RÉMUNÉRATION

Les procédures de recrutement et les actes liés à l'évolution de la carrière des agents territoriaux, ainsi que les conditions de leur rémunération constituent des éléments essentiels en matière de gestion des ressources humaines. Ils obéissent à des règles statutaires qui nécessitent des mesures d'application propres à la collectivité qu'il s'agisse de délibérations, de la définition de procédures internes ou de décisions individuelles.

L'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit la tenue d'un dossier individuel comportant toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'agent, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. La région ne dispose pas d'un dossier unique par agent comprenant, outre les éléments justifiant du recrutement et de la gestion statutaire de l'agent, sa fiche de poste, ses évaluations, ses formations, etc. Certains des documents sont également enregistrés informatiquement et accessibles au moyen du système d'information des ressources humaines. Dans quelques cas, le contrat de l'agent était ainsi absent du dossier papier mais enregistré informatiquement en raison de l'éloignement géographique de l'affectation par rapport au siège de la région. Une gestion électronique complète, telle qu'autorisée par le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique, permettrait de renforcer le formalisme dans la tenue des dossiers. La chambre recommande à la région de mettre en œuvre une gestion électronique des dossiers individuels afin de lui permettre de se conformer à ses obligations en matière de tenue d'un dossier unique par agent. Le président du conseil régional indique que le passage à une gestion électronique totale des dossiers du personnel était prévu en 2021. Ce projet sera mené avec l'appui du service des archives de la région.

2.1 Les recrutements

2.1.1 Les procédures de recrutement

2.1.1.1 Le défaut de formalisation des procédures

Les recrutements et les renouvellements de contrats sont conduits par les services de gestion des personnels « lycées » et « services centraux et route » de la direction des ressources humaines en lien avec les autres directions. Les responsabilités respectives des directions n'étaient pas formellement explicitées jusqu'au contrôle de la chambre. Il revient à la direction des ressources humaines d'assurer le cas échéant la publicité des postes, la rédaction des arrêtés ou contrats et de préciser les éléments de la rémunération ; les directions opérationnelles conduisent quant à elles les entretiens de recrutement et proposent à la direction générale le candidat retenu. Dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes de la collectivité, la région a entrepris un effort de définition de ses procédures internes. À ce titre, les procédures de recrutement sur emplois permanents ont été achevées au premier semestre 2020 et celles sur emplois non permanents devaient l'être au second semestre.

Le défaut de formalisation des procédures jusqu'au processus de certification des comptes et au contrôle de la chambre était source de risques juridiques quant à la sécurité des actes de la région en matière de ressources humaines. La région n'avait par exemple pas défini de délai entre la déclaration de vacance d'emploi et la nomination de l'agent et s'en remettait aux observations éventuelles du contrôle de légalité assuré par la préfecture. La jurisprudence retient que le délai entre la réception par le centre de gestion de la déclaration de vacance et le recrutement est suffisant lorsqu'il est de plus de deux mois⁵³ et insuffisant lorsqu'il est de 30 jours⁵⁴. Les délais observés à la région sont fréquemment inférieurs à un mois ; les déclarations de vacances d'emploi sont parfois effectuées alors qu'un candidat a déjà été sélectionné après appel à candidature, privant la déclaration au centre de gestion de son intérêt⁵⁵. Les pièces justificatives des recrutements tels que les déclarations de vacance d'emploi, les appels à candidature, les candidatures et les procès-verbaux de jury de sélection ne sont pas toujours conservés.

Le manque de formalisation des procédures induit également un défaut de précision dans les responsabilités des différents services et ne permet pas à la région de justifier ses décisions passées de manière homogène. À titre d'exemple, les jurys de sélection ne font pas systématiquement l'objet d'un procès-verbal et, lorsqu'ils existent, leur présentation est variable selon les directions. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, les éléments devant figurer au compte-rendu des entretiens de sélection ont été précisés de façon réglementaire et il revient à la région d'en généraliser l'application. Les notes internes justifiant des recrutements sont également succinctes : elles ne font pas référence à un emploi au tableau des emplois, elles ne précisent ni le fondement juridique des contrats lorsqu'il s'agit d'un recrutement contractuel, ni le calendrier de la procédure ; ces éléments apparaissent indispensables pour l'organisation d'un contrôle interne pertinent.

En application du même décret, il revient également à la région de publier, par tout moyen approprié, les modalités de la procédure de recrutement applicable aux emplois permanents susceptibles d'être occupés par des agents contractuels, ce qu'elle a effectué en diffusant une note aux services en juin 2020.

La formalisation de procédures internes à la fin du premier semestre 2020 modifie significativement les modalités de recrutement de la région ; elle devrait permettre simultanément d'améliorer la définition des compétences attendues et de sécuriser juridiquement les décisions prises. Les manquements significatifs dans les procédures de recrutement antérieures apparaissent d'autant plus importants que la région effectuait plus de 300 recrutements annuels jusqu'en 2017. La chambre recommande de mettre en œuvre en 2020 ces nouvelles procédures internes et de tenir un dossier spécifique pour chaque recrutement permettant de justifier des décisions prises (mesures de publicité du poste, candidatures reçues

⁵³ CAA de Paris, 13 octobre 2009.

⁵⁴ CE, 16 juin 1997, n° 149088 et 157666.

⁵⁵ Quelques exemples :

- Une déclaration de vacance d'emploi datée du 2 octobre 2018 postérieure au compte-rendu d'entretien de sélection du 7 septembre 2018 ;
- Une déclaration de vacance d'emploi du 12 juin 2018 postérieure à l'appel à candidature, à la candidature du 23 avril 2018 et à l'entretien de sélection du 3 juin 2018 ;
- Une déclaration de vacance d'emploi du 6 juillet 2015 publiée la veille de l'entretien de recrutement.

et leur traitement, procès-verbaux de jurys de sélection et décision). La région fait savoir en réponse que ces nouvelles procédures internes, conformes aux dispositions réglementaires, sont appliquées depuis quelques mois pour les recrutements d'agents titulaires comme pour les recrutements d'agents contractuels. Par ailleurs, une nouvelle mise à jour de ces procédures a été réalisée le 1^{er} septembre 2020 afin de prendre en compte la possibilité d'un dépôt dématérialisé des candidatures sur le site internet de la collectivité.

La chambre recommande également de publier, par tout moyen approprié, les modalités de la procédure de recrutement applicable aux emplois permanents susceptibles d'être occupés par des agents contractuels que la région décide de pourvoir en application du décret n° 2019-1414. La présente recommandation a fait l'objet d'une mise en œuvre à travers la note du 4 juin 2020 diffusée aux services et portant sur la « procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels ».

Au regard des règles juridiques applicables, qui ont évolué depuis 2015, et des principes définis par la région, la chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de procédures de recrutement.

2.1.1.2 La publication des vacances d'emploi, des appels à candidature et des fiches de poste

L'égal accès de tous aux emplois publics est un principe résultant de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Il est le fondement du principe de recrutement par concours et a pour conséquences la publicité des emplois vacants et la transparence des recrutements. L'article 23-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale oblige ainsi les collectivités à communiquer au centre de gestion dans le ressort duquel elles se situent les créations et vacances d'emplois, à peine d'illégalité des nominations.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, en application du décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants, la création ou vacance de tout emploi permanent au sein des collectivités doit de plus faire l'objet d'une publicité sur un espace numérique commun aux trois versants de la fonction publique. Sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance ne peut être inférieure à un mois.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2020, en application du décret n° 2019-1414 précité, l'avis de vacance ou de création de l'emploi est accompagné d'une fiche de poste qui précise les missions du poste, les qualifications requises pour l'exercice des fonctions, les compétences attendues, les conditions d'exercice et, le cas échéant, les sujétions particulières attachées à ce poste. La collectivité doit mentionner les fondements juridiques qui permettent d'ouvrir l'emploi permanent au recrutement d'un agent contractuel, quelle que soit la catégorie du poste concerné.

La région adresse ses déclarations de vacances d'emploi au centre de gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion. Celui-ci les publie régulièrement sur son espace numérique. La région ne recourt pas en revanche à la possibilité de publier gratuitement les appels à candidature externe sur le site du centre de gestion et privilégiait la publication d'encarts payants dans la presse. Antérieurement aux nouvelles dispositions réglementaires de 2018 et 2019, les déclarations de vacances d'emploi suffisaient pour garantir juridiquement les procédures de recrutement à condition que leur durée soit suffisante ce qui n'était fréquemment pas le cas s'agissant de la région. Lorsqu'elles étaient effectuées, les publications dans la presse

permettaient aux candidats de connaître les qualifications requises, compétences attendues, conditions d'exercice et sujétions particulières des postes et la sélection des candidats reposait sur des entretiens et un classement.

En l'absence d'appels à candidature, cas les plus fréquents notamment pour les agents d'exécution, les recrutements de la région étaient en revanche peu transparents. À titre d'exemple, un agent d'entretien des routes a été recruté après une déclaration de vacance d'emploi établie le 26 février 2018 ; il avait déjà été reçu en entretien par le service concerné et son contrat a été signé le 10 mars soit un délai de deux semaines entre la déclaration de vacance d'emploi et le recrutement. La région recrute également des agents techniques affectés dans les lycées sans appels à candidature tel qu'un agent affecté en décembre 2019 au lycée nord de Saint-Denis et précédemment titulaire dans une commune de La Réunion ; la déclaration de vacance d'emploi est postérieure de quelques jours à sa candidature du 28 août. Il peut également s'agir de fonctionnaires en métropole effectuant des candidatures spontanées. L'autorité territoriale justifie dans sa réponse cette pratique passée d'absence d'appels à candidatures et de recours privilégié aux candidatures spontanées pour des postes d'agents d'exécution par « souci d'efficacité afin de permettre le bon fonctionnement des services et des lycées ».

En réalité, la région se prive à travers ce processus de la possibilité de recruter de meilleurs profils après un appel public à candidatures permettant une véritable sélection des candidats. La région fait valoir néanmoins en réponse qu'elle a effectué des appels à candidatures en juin 2020 pour recruter des agents afin de remplacer des personnels absents dans les lycées.

La région s'est soumise à l'obligation de publier les déclarations de vacances sur l'espace numérique national⁵⁶ avec une année de retard pendant le contrôle de la chambre et lorsqu'est née l'obligation de publier également une fiche de poste. Elle explique ce retard par des raisons techniques et indépendantes de sa volonté à mettre à la disposition des collectivités réunionnaises une plateforme opérationnelle jusqu'à la mi 2020. La région répond désormais à ses obligations de publicité des emplois vacants et de transparence des recrutements.

2.1.2 Le processus de sélection des fonctionnaires

En application du statut général de la fonction publique, les emplois permanents des collectivités territoriales, c'est-à-dire ceux qui correspondent à une activité normale et habituelle de l'administration, ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Le recrutement initial de fonctionnaires demeure en réalité faible à la région. Au cours des cinq dernières années, 75,1 % des recrutements ont été faits sur des postes non permanents ; les fonctionnaires représentent toutefois 32,3 % des recrutements sur emplois permanents.

⁵⁶ www.place-emploi-public.gouv.fr.

Tableau n° 4 : Modalités de recrutement des nouveaux agents

	2015	2016	2017	2018	2019
Recrutements sur emplois permanents					
<i>Fonctionnaires</i>	9	21	30	17	16
<i>contractuels de droit public</i>	35	27	47	22	64
Recrutements sur emplois non permanents					
<i>Contractuels de droit public</i>	132	153	142	29	22
<i>Apprentis, services civiques et emplois aidés</i>	147	140	118	8	2
<i>autres (collaborateurs cabinet et de groupe)</i>	0	3	1	2	2
Total	323	344	338	78	106

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la région de La Réunion.

Les recrutements de fonctionnaires résultent de mutations ou bien de nominations en tant que stagiaires de lauréats de concours conformément à la réglementation applicable. Si la majorité des recrutements font suite à un appel à candidature, certains font exception.

À la différence des cadres fonctionnaires (catégorie A), les conseillers techniques en fonction au cabinet et précédemment fonctionnaires dans une autre collectivité ont été recrutés sans appel à candidature. Il en est de même d'un agent en contrat à durée indéterminée, conseiller technique à la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Recruté en juillet 2015 pour assurer le remplacement d'un agent en congé parental sans appel à candidature, il a bénéficié de la portabilité de son contrat à durée indéterminée depuis une autre collectivité. L'entretien de recrutement a eu lieu le lendemain de la déclaration de vacance d'emploi datée du 6 juillet 2015 et qui prévoyait un recrutement au 8 août. Le contrat a été établi le 31 juillet pour un début de fonction au 1^{er} août, soit un délai entre la déclaration de vacance d'emploi et la prise de fonction inférieur à un mois.

Parmi les cadres intermédiaires (catégorie B), un rédacteur administratif, précédemment agent du département et élu au conseil départemental en 2015⁵⁷, a également bénéficié d'une mutation sans appel à candidature en juin 2015 et a été nommé au conservatoire à rayonnement régional. Outre l'absence de transparence du poste à pourvoir, le besoin apparaît peu démontré : l'agent a par la suite alternativement travaillé à temps plein, à temps partiel ou été en disponibilité pour convenance personnelle. À compter de septembre 2019, candidat aux élections municipales, il ne s'est pas présenté à son poste sans que la direction des ressources humaines n'ait donné son accord pour un nouveau congé pour convenance personnelle et ses salaires ont continué à lui être versés ; un rappel des rémunérations indues a été émis par la région en janvier 2020. Au surplus, cet agent bénéficie d'un régime indemnitaire supérieur à celui de référence retenu par la région : ni les fonctions de l'agent, ni sa disponibilité ne l'expliquent.

⁵⁷ En application de l'article L. 207 du code électoral, le mandat de conseiller départemental est incompatible avec toute fonction d'agent salarié sur les fonds départementaux ; l'agent était contraint de quitter ses fonctions pour pouvoir exercer son mandat.

S'agissant des fonctionnaires agents d'exécution (catégorie C), peu nombreux, les recrutements ne résultent pas d'appels à candidature mais uniquement de candidatures spontanées.

2.1.3 Les recrutements des agents contractuels

Par exception au principe du recrutement des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels selon des conditions définies par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique a élargi le recours au contrat mais le principe selon lequel ce n'est que dans le cas du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur un emploi que l'autorité territoriale peut recourir au contrat a été confirmé⁵⁸.

Au cours des exercices 2015 à 2019, les nouveaux agents ont en réalité été recrutés à plus de 90 % sous forme contractuelle qu'il s'agisse de contrats sur des postes permanents, non permanents ou de contrats aidés. La région ne recourt plus toutefois aux dispositifs de contrats aidés depuis 2018. Depuis la même année, elle restreint également ses effectifs afin de respecter les engagements budgétaires pris auprès de l'État.

2.1.3.1 Les recrutements sur emplois non permanents (article 3)

La première voie d'accès à la région est le contrat à durée déterminée en raison d'un accroissement temporaire d'activité en référence au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53, soit 61,8 % des recrutements hors contrat aidé. Cette proportion d'emploi non permanent dans les recrutements de la région est sans corrélation avec les missions des services qui ont une faible variabilité ou saisonnalité. Les besoins sont de toute évidence permanents comme l'indique dans la plupart des cas le renouvellement des contrats sur des postes permanents pour des missions identiques.

Les candidatures spontanées reçues par la région lui permettent de pourvoir l'ensemble des postes d'exécution (catégorie C) sans appels à candidature. Il s'agit de postes d'agents techniques des lycées et des routes ou d'agents d'accueil et de gestion administrative. Les candidatures sont orientées en entretien vers les services opérationnels. Comme précédemment indiqué, la région a initié en 2020 une publication davantage systématique des postes sur la plateforme numérique nationale en application des décrets n°s 2018-1351 et 2019-1414 pour les postes permanents. Parmi l'échantillon des recrutements antérieurs à 2020 contrôlés par la chambre, quelques lettres de candidatures sont motivées par un engagement politique militant. En l'absence d'appel à candidature et de compte-rendu de jury de sélection, cette situation fragilise d'autant plus la motivation des décisions prises que le cabinet est impliqué dans les processus de recrutement de ces agents sans qualification particulière et que l'engagement politique est également utilisé pour solliciter un renouvellement des contrats.

⁵⁸ Article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019.

Plutôt que de correspondre à un accroissement temporaire d'activité, les recrutements sur le fondement du premier alinéa de l'article 3 de la loi précitée résultent d'un surcroît permanent d'activité⁵⁹, d'une nouvelle organisation⁶⁰ ou d'un remplacement à effectuer en raison d'un départ à la retraite. En comparaison, selon l'échantillon contrôlé, les quelques recrutements pour remplacer temporairement des agents indisponibles sur le fondement de l'article 3-1 de la loi n° 84-53 n'appellent pas d'observation et résultent effectivement d'absences de longue durée⁶¹ ; les quelques recrutements sur des postes vacants en l'absence de candidature de fonctionnaire sur le fondement de l'article 3-2 de la même loi correspondent également aux motifs légaux prévus.

Le caractère permanent des besoins est souvent identifié par la direction des ressources humaines elle-même : à titre d'exemples, une assistante administrative a été recrutée en mai 2018 sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité mais la fiche de recrutement vise la démission d'un agent ; un agent technique a été recruté en novembre 2019 sur un fondement identique mais la fiche de recrutement mentionne la vacance du poste suite à la mutation de son titulaire ; il en est de même d'un agent administratif affecté à un poste de secrétariat à compter d'octobre 2019. Un agent a même été recruté en septembre 2016 de façon contractuelle pour un accroissement temporaire d'activité alors qu'il était titulaire d'un concours au titre de la session 2015 ; il a été nommé fonctionnaire stagiaire, dans une autre direction, à l'issue de son contrat.

L'alinéa 1 de l'article 3 limite à 12 mois pendant une même période de 18 mois consécutifs la durée maximale des contrats pour accroissement temporaire d'activité. Cette limite est fréquemment dépassée par la région. À titre d'exemples, parmi l'échantillon des recrutements contrôlés par la chambre, un agent technique des lycées a été recruté à compter de janvier 2015 par trois contrats successifs d'une durée totale de 15 mois en 18 mois ; deux autres à compter de février 2016 pendant une durée de 15 mois en 18 mois ; un autre à compter de mai 2019 pour une durée totale de plus de 15 mois. Certains contrats sont également rédigés de manière confuse en visant à la fois l'alinéa 1 de l'article 3 et l'article 3-2 qui correspond en revanche à un emploi permanent. Une attention accrue devrait être accordée à la motivation juridique des contrats des agents. La dématérialisation croissante des procédures de gestion est de nature à faciliter l'amélioration de la qualité formelle des actes produits par les services de la direction des ressources humaines.

Le recrutement initial sous forme contractuelle vise en réalité à s'assurer de l'adéquation du candidat avec ses fonctions indépendamment du cadre légal, alors que le statut de la fonction publique territoriale prévoit déjà une période de stage à cette fin après la nomination en tant que fonctionnaire. La collectivité assume ce choix et le justifie par le souci de maîtriser ses effectifs. La chambre recommande à la région de limiter les recrutements sur emplois non permanents aux seuls accroissements temporaires d'activité dument démontrés et pour une durée maximale de 12 mois pendant une même période de 18 mois consécutifs, en application de l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi n° 84-53. La région indique avoir mis en œuvre cette recommandation depuis 2020. Elle fait valoir que les pratiques décrites par la chambre appartiennent désormais au passé.

⁵⁹ Par exemple pour répondre au transfert de compétence de la maintenance informatique des lycées.

⁶⁰ Par exemple lors de la constitution d'un nouvel organigramme de la direction de l'aménagement du territoire.

⁶¹ Pour remplacer un agent en congé maternité ou en longue maladie.

2.1.3.2 Le cas particulier des conseillers techniques contractuels

L'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorise le recrutement sur des emplois permanents d'agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, ou lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi. La région recourt à ce fondement pour le recrutement des conseillers techniques et de certains chargés de mission. Neuf délibérations de création d'emplois prises depuis 2015 prévoient ainsi la création de 36 postes de chargés de mission ou conseillers techniques. Ces délibérations précisent que les postes seront pourvus pour une durée de trois années renouvelables sur le fondement de l'article 3-3, obligeant implicitement au recrutement d'agents contractuels sans possibilité de candidatures de fonctionnaires.

Les décisions de la région devraient d'autant plus éviter toute ambiguïté quant à l'ouverture des postes aux titulaires de la fonction publique que la nature et le périmètre des fonctions de ces agents peuvent manquer de clarté. La description des activités retenues dans les délibérations de création d'emploi est imprécise et, à s'en tenir à la seule description des missions, les fonctions décrites pourraient le plus souvent être exercées par des fonctionnaires. À titre d'exemple, la délibération du 28 novembre 2019 crée un poste de chargé de mission pour le développement du secteur culturel dont les missions sont de contribuer à la définition de la politique culturelle et rédiger les documents afférents, préparer les marchés et appels à projet, participer à la gestion budgétaire ; ces missions ne présentent pas de spécificités telles qu'un fonctionnaire ne pourrait, par définition, pas les assumer.

Le recrutement direct à temps complet, sur le fondement de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, de chargés de mission ou de conseillers techniques contractuels, sans chercher au préalable à recruter un fonctionnaire, est d'autant peu conforme à la législation que les emplois n'ont pas fait l'objet d'appels à candidature à la différence des autres postes de cadres et que la région n'est pas en mesure de justifier des candidatures reçues et de jurys de sélection.

Plus largement, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique a élargi le recours au contrat mais le principe selon lequel ce n'est que dans le cas du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur un emploi que l'autorité territoriale peut recourir au contrat a été confirmé⁶². La chambre recommande dès lors à la région d'établir le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire avant le recrutement d'un agent contractuel sur le même emploi conformément à l'article 2-3 du décret n° 88-145. La collectivité a mis en œuvre cette recommandation en intégrant dans le modèle de compte-rendu d'exécution des procédures de sélection l'exigence du constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire. Il reste à assurer dans le temps une stricte application des directives définies.

⁶² Article 2-3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue du décret n°2019-1414 du 19 décembre 2019.

2.2 Le parcours statutaire des agents

2.2.1 Le renouvellement en tant que contractuel

Après une période d'essai sur un emploi non permanent, les agents sont généralement renouvelés en contrat à durée déterminée d'un an pour occuper un poste permanent sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53, c'est-à-dire pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Les renouvellements sont décidés au regard des compétences et des contraintes budgétaires en particulier depuis 2018.

Ce parcours statutaire ne correspond pas au cadre légal prévu par le législateur ; il conduit la région à s'affranchir de plusieurs conditions légalement prévues. La première d'entre elles est la durée cumulée des contrats qui dépasse la durée totale de deux ans prévue par la loi. 284 agents étaient ainsi dans cette situation en 2020. S'agissant des agents de catégorie A et B, la région prolonge plus longtemps encore ces renouvellements irréguliers car elle est dans l'impossibilité de les nommer fonctionnaires. Si elle peut conclure un contrat à durée indéterminée avec les agents de catégorie A lorsqu'ils justifient de six ans de durée de service public, elle ne peut l'effectuer pour les agents de catégorie B. Cette situation concerne en particulier les assistants d'enseignement artistique du conservatoire régional dont les contrats sont renouvelés annuellement, la région éprouvant des difficultés spécifiques de recrutement de titulaires dans cette spécialité.

La seconde est la recherche d'un fonctionnaire. Les agents qui réussissent un concours sont nommés fonctionnaires sur leur poste mais la région n'encourage pas ses agents contractuels à s'inscrire aux concours de la fonction publique, à travers par exemple la délivrance et la promotion d'une information ciblée auprès du personnel potentiellement concerné. Il n'est pas davantage recherché le recrutement de fonctionnaires pour pourvoir les postes lors de leur renouvellement dans la mesure où les déclarations de vacance d'emploi au centre de gestion ne sont pas accompagnées d'offre d'emploi. Les délais entre les déclarations de vacance d'emploi et la signature des contrats sont souvent inférieurs à un mois, durée considérée comme insuffisante par la jurisprudence précédemment mentionnée⁶³ et ne laissant pas la possibilité à des fonctionnaires de candidater. En application de l'article 3-2 de la loi n° 84-53, la chambre recommande de limiter les renouvellements des agents contractuels sur des postes vacants à une durée totale de deux ans. La région s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation. Les lignes directrices de gestion qui doivent être arrêtées avant la fin de l'année 2020 fixeront le cadre de gestion des agents contractuels ; à cette occasion elles rappelleront les règles applicables en matière de limitation de la durée des contrats relevant de l'article 3-2 de la loi n° 84-53, renouvellements compris. Un suivi de ces contrats sera assuré afin de garantir le respect de la législation.

Chaque renouvellement s'accompagne d'une fiche récapitulative synthétisant la situation de l'agent. Les décisions peuvent s'écarter des avis défavorables des responsables hiérarchiques même s'ils sont motivés par une assiduité et des capacités professionnelles insuffisantes. À plusieurs reprises, des courriers de non renouvellement des contrats ont même

⁶³ CE, 16 juin 1997, n°149088 et 157666.

été signés par le vice-président en charge des ressources humaines ou le directeur général des services mais les contrats ont été renouvelés quelques jours plus tard. Certains de ces renouvellements ont également été effectués après l'intervention du directeur de cabinet. Ces décisions fragilisent la position managériale des directeurs même pour des postes d'exécution.

Jusqu'en 2017, les contrats des agents techniques des lycées pour accroissement temporaire d'activité s'achevaient lors des vacances scolaires de décembre et de juillet ; de nouveaux contrats étant établis en janvier et août. La région n'ayant pas établi de convention avec le régime d'assurance chômage de droit commun, elle versait aux agents concernés l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant les périodes intermédiaires. Depuis la rentrée scolaire 2017, les contrats couvrent désormais les vacances scolaires, le coût supplémentaire demeure limité pour la région. Ce choix stabilise en revanche la situation professionnelle des agents concernés.

2.2.2 La nomination en tant que fonctionnaire

Les nominations de fonctionnaires parmi les agents de catégorie A et B, 20 agents en moyenne par an, relèvent des conditions prévues par les articles 45 et 46 de la loi n° 84-53. Outre les conditions habituelles de nationalité et de probité, elles nécessitent la réussite à un concours. Les nominations de fonctionnaires de la région, cadres et cadres intermédiaires, n'appellent à ce titre pas d'observation.

S'agissant des agents de catégorie C, 146 agents en moyenne par an ont été nommés fonctionnaires. À l'exception de la réussite à un concours de quelques agents, la mise en stage et la titularisation de ces agents relèvent réglementairement de la seule décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination⁶⁴. C'est sur ce fondement que sont généralement effectuées les nominations des nouveaux adjoints administratifs, des adjoints techniques et des adjoints techniques des établissements d'enseignement. Les conditions internes permettant aux agents d'exécution contractuels d'être nommés fonctionnaires seraient formalisées par la délibération de la commission permanente n° DRH/20130186 du 16 avril 2013. En réalité, cette délibération institue un mécanisme temporaire et prévoit la nécessité de justifier d'une ancienneté minimale de quatre ans pour pouvoir prétendre au dispositif. Dans la pratique, les nominations en tant que fonctionnaire se poursuivent et interviennent lorsque les agents peuvent justifier de trois années de service effectif en tant qu'agent contractuel, quel que soit le fondement des contrats : accroissement temporaire d'activité, remplacement d'un agent indisponible ou poste vacant. Il est tenu compte des évaluations et de la manière de servir.

Le défaut de formalisation et de publicité en interne des règles retenues pour les nominations de fonctionnaires stagiaires parmi les agents contractuels est préjudiciable à la transparence des décisions prises. Une formalisation et une diffusion auprès des services et des agents des conditions de titularisation, à travers par exemple les lignes directrices de gestion, consolideraient la démarche de la région.

⁶⁴ Décrets n°2006-1291 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux, n°2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, n° 2007-913 du 15 mai 2007 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

2.3 Les rémunérations

2.3.1 Les écarts de rémunérations

Les salaires moyens bruts mensuels sont de 5 102 € pour les cadres (catégorie A), 3 613 € pour les cadres intermédiaires (catégorie B) et 2 709 € pour les agents d'exécution (catégorie C). Les écarts de rémunération entre hommes et femmes s'accroissent avec le niveau hiérarchique : ils atteignent plus de 20 % pour les cadres, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels.

Tableau n° 5 : Salaires bruts moyens (2019)

		Fonctionnaires	Agents contractuels
Catégorie A	Homme	5 981 €	4 680 €
	Femme	4 955 €	3 850 €
Catégorie B	Homme	3 999 €	3 022 €
	Femme	3 563 €	3 159 €
Catégorie C	Homme	2 906 €	1 878 €
	Femme	2 785 €	1 783 €

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la paye du mois de novembre 2019. Les données prises en compte pour les agents contractuels n'intègrent pas celles des apprentis et des bénéficiaires de contrat aidé.

Les rémunérations brutes des fonctionnaires sont supérieures en moyenne de 600 € à celles des agents contractuels. Le principal élément explicatif des différences de rémunérations entre fonctionnaires et contractuels est l'ancienneté : les effectifs contractuels de droit public ont une moyenne d'âge de 40 ans lorsque celle des fonctionnaires est de 47 ans. Parmi les agents de catégorie C, le versement de la surrémunération et du régime indemnitaire à un nombre limité d'agents contractuels constitue un autre facteur explicatif.

2.3.2 La majoration et l'indexation de traitement

Le régime de rémunération spécifique des fonctionnaires à La Réunion est composé de trois éléments : la majoration de traitement instituée par la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 qui s'élève à 25 % du traitement ; le complément temporaire à la majoration de traitement institué par le décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 qui est de 10 % ; l'index de correction institué par le décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 qui s'élève à 1,138. La région verse la surrémunération tant aux agents fonctionnaires qu'aux contractuels de catégorie A et B, sur le fondement d'une délibération prise le 23 octobre 2003 faisant suite à une observation de la chambre régionale

des comptes⁶⁵. La jurisprudence administrative réserve toutefois le bénéfice de la surrémunération aux agents fonctionnaires⁶⁶.

S'agissant des agents non-titulaires de catégorie C, 284 agents ne bénéficiaient pas de la surrémunération en décembre 2019, soit 86 % des effectifs contractuels de catégorie C. La délibération précitée ne leur est pas appliquée et leur salaire est fixé contractuellement à 120 % du SMIC. Pour les agents non titulaires qui en bénéficient, la surrémunération figure en revanche dans les contrats individuels qui fixent les montants des salaires en renvoyant à un indice de la grille des agents de catégorie C. À supposer même que le bénéfice des dispositions encadrant la surrémunération des fonctionnaires puisse, en application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, être invoqué pour les agents contractuels, cette différence de traitement entre agents d'exécution apparaît irrégulière au regard de la délibération de la région. Sur le motif de cette délibération notamment le juge des référés a en ce sens rejeté, en février 2020, une requête de l'État demandant la suspension du renouvellement du contrat à durée déterminée d'un agent non-titulaire de catégorie C bénéficiant de la surrémunération⁶⁷.

Le coût de l'extension de la surrémunération à l'ensemble des agents contractuels n'en bénéficiant pas, 800 € brut par mois et par agent, peut être estimé à 2,7 M€⁶⁸, soit 1,8 % de la masse salariale. Au surplus, la nomination de ces agents contractuels comme fonctionnaires à l'issue d'une période contractuelle de trois ans conduira la région à leur verser ce complément de rémunération. La chambre recommande à la région, à l'occasion de la décision sur le fond du litige précédemment mentionné, d'unifier le régime d'attribution de la surrémunération pour les agents contractuels. L'autorité territoriale s'est engagée dans sa réponse à tirer toutes les conséquences utiles de la décision du juge administratif à intervenir et indique avoir entamé une démarche d'harmonisation du régime de rémunération des agents contractuels. Ce processus d'unification se fonde sur la délibération adoptée le 23 octobre 2003 et s'opèrera dans le cadre des futures lignes directrices de gestion qui arrêteront notamment les principes régissant la rémunération des agents contractuels.

2.3.3 Le régime indemnitaire

2.3.3.1 Les bénéficiaires du régime indemnitaire

En application de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires ont droit après service fait, outre le traitement indiciaire, à des primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire. L'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permet aux agents contractuels d'en bénéficier également à la condition qu'une délibération le prévoie expressément.

⁶⁵ Dans un rapport d'observations définitives de 2003, observant qu'aucune majoration ou indexation n'était mentionnée dans les contrats, la chambre avait préconisé « *de modifier les contrats de ces agents. Préalablement, l'assemblée délibérante devra statuer sur ce régime et autoriser la passation d'avenants.* »

⁶⁶ CAA de Bordeaux, 22 février 2011, n° 10BX02526.

⁶⁷ Tribunal administratif de La Réunion, n° 1901651, 19 février 2020.

⁶⁸ L'indexation est de l'ordre de 200 € et la majoration de 600 €, appliquée à 284 agents pendant un an : $800 \text{ €} * 12 * 284 = 2,7 \text{ M€}$.

De 2015 à 2020, le régime indemnitaire des agents de la région est principalement défini par une délibération du 22 décembre 2004⁶⁹ et un arrêté du président du 17 juillet 2013⁷⁰ qui fixe les montants de base attribués pour chaque grade dans chacune des filières d'emploi. La délibération et l'arrêté dérogent aux dispositions prévues par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 en application desquelles il appartient à l'assemblée délibérante, non au président, de déterminer les montants moyens des indemnités et à l'autorité investie du pouvoir de nomination de déterminer, dans cette limite, les taux individuels applicables à chaque agent. Au surplus, l'arrêté n'est pas à jour des nouveaux grades de la fonction publique territoriale créés depuis, à l'image du grade d'attaché territorial hors classe créé le 1^{er} janvier 2017.

La délibération de 2004 précise que les agents non titulaires se voient appliquer le même régime indemnitaire que les fonctionnaires. À l'exception d'une trentaine d'entre eux, les agents contractuels d'exécution, soit 330 agents en décembre 2019, ne bénéficient pas du régime indemnitaire en contradiction avec la délibération de la région. Cette différence de traitement entre agents d'exécution apparaît irrégulière au regard de la propre délibération de la région.

2.3.3.2 Les modulations du régime indemnitaire

L'arrêté de 2013 prévoit que le régime indemnitaire peut être modulé individuellement, sur décision de l'autorité territoriale et dans la limite des plafonds règlementaires, en fonction du niveau de responsabilité exercé, de la manière de servir, des contraintes du poste et de la performance de l'agent. Seuls les agents pour lesquels une modulation à la hausse est appliquée se voient notifier un arrêté individuel déterminant les taux applicables au calcul de leurs indemnités. Aucune notification n'est réalisée pour les agents qui perçoivent le régime indemnitaire régional de base. La chambre invite la région à corriger cette situation en fixant les montants des primes par des arrêtés individuels. La région s'est engagée à tirer avantage des démarches de modernisation et de dématérialisation en cours⁷¹ pour mettre en œuvre progressivement cette invitation de la chambre.

Cinquante-trois agents relevant des filières administrative ou technique bénéficient d'une modulation de leur régime indemnitaire leur permettant de percevoir davantage que les montants de base définis par l'arrêté régional de 2013. Parmi eux, six attachés principaux bénéficiaient d'une indemnité d'exercice des missions de préfecture supérieure aux plafonds ainsi qu'un agent de maîtrise. La correction de ces anomalies relevées par la chambre a été effectuée dès septembre 2020 selon la réponse de la région.

Si les montants de régime indemnitaire attribués aux 47 autres agents respectent les plafonds règlementaires, ni les arrêtés, ni les dossiers individuels n'expliquent les critères qui ont conduit à des indemnités plus élevées que celles prévues par le régime indemnitaire régional de base.

2.3.3.3 La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. L'arrêté

⁶⁹ Délibération n° DRH/20040042.

⁷⁰ Arrêté n° 2013/DRH/1705.

⁷¹ Réforme du régime indemnitaire et extension du périmètre du dossier électronique des agents.

d'application du 27 décembre 2016 précise les dates limites d'adhésion de différents corps et emplois au RIFSEEP ; elles s'échelonnent entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019. Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale rend éligible tous les cadres d'emplois territoriaux qui ne l'étaient pas encore. Le RIFSEEP est composé de deux éléments : l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise dont le montant repose sur les fonctions et l'expérience professionnelle des agents et un complément individuel annuel facultatif tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Bien que la collectivité poursuive depuis 2017 au moins⁷² l'objectif d'instaurer le RIFSEEP, le nouveau régime indemnitaire n'a pas été mis en place. L'indemnité de fonction, sujétions et expertise pourrait entrer en vigueur au second semestre 2020 et le complément individuel, facultatif, en 2022. La région fait valoir que le délai dans la mise en œuvre du RIFSEEP procède de la volonté d'attendre que les ATTEE soient éligibles au dispositif, ce qui est le cas depuis le 1^{er} mars 2020.

Ce choix a eu pour effet de retarder l'application du nouveau régime indemnitaire pour les agents relevant des autres cadres d'emplois, qui représentent près de 60 % des effectifs au 1^{er} janvier 2020. La collectivité aurait pu opter, ainsi qu'elle semble en avoir initialement manifesté l'intention dans le cadre des orientations budgétaires pour 2017, pour une mise en œuvre par étape du RIFSEEP au fur et à mesure de la publication progressive des arrêtés d'application à compter de 2015. Ce retard de cinq à six ans par rapport aux échéances réglementaires met en évidence la difficulté de la région à se conformer aux nouvelles règles encadrant le régime indemnitaire de ses agents.

Selon les travaux internes de la collectivité, il est prévu de garantir à chaque agent le maintien du niveau de son régime indemnitaire antérieur. Le coût de la mise en œuvre du RIFSEEP était estimé à 1,4 M€ en 2020 puis à 2,2 M€ en année pleine ; la moitié de ce coût résulte de l'extension du régime indemnitaire aux agents contractuels de catégorie C jusqu'alors écartés du régime indemnitaire. La crise sanitaire de l'année 2020 devrait conduire à un nouveau report de son instauration.

La chambre recommande à la région d'achever la mise en œuvre du RIFSEEP en 2021 en veillant à la maîtrise de son impact financier conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et à son arrêté d'application du 27 décembre 2016. La collectivité a fait savoir que l'adoption par sa commission permanente du nouveau régime indemnitaire était prévue dans le courant du quatrième trimestre 2020.

2.3.4 Les autres primes

2.3.4.1 La prime semestrielle

Par délibération du 22 décembre 1982, la région a autorisé le versement d'une prime spécifique dénommée prime semestrielle versée aux agents affectés sur des postes permanents. Antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, elle constitue selon la région un complément de rémunération relevant du régime des avantages collectivement acquis

⁷² Cf. page 24 du rapport sur les orientations budgétaires pour 2017.

au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et une dérogation au respect du principe de parité avec la fonction publique d'État.

Cette prime est versée deux fois par an dans la limite d'un plafond individuel de 472,59 €. Elle représente une charge globale de 1,9 M€ par an. Les modalités précises de détermination des montants individuels n'ont pas été définies par la délibération du 22 décembre 1982 et relèveraient des directeurs de service selon la manière de servir des agents et la présence au poste de travail. La dotation moyenne est de 391,49 €. Les agents contractuels d'exécution positionnés sur des emplois non permanents pendant la première année de leurs fonctions en sont exclus.

Au regard de ses critères d'attribution, la prime semestrielle apparaît redondante avec le complément indemnitaire annuel, seconde composante du RIFSEEP, et appréciée lors de l'évaluation annuelle des agents. L'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dispose que l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et le complément indemnitaire annuel sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget. Cet arrêté⁷³ ne mentionne pas les avantages collectivement acquis tenant compte de la manière de servir des agents.

La chambre recommande à la région de mettre fin au versement de la prime semestrielle lors de l'instauration de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et du complément indemnitaire annuel en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. La région pourrait ainsi s'appuyer sur un fondement juridique récent et en référence directe à l'évaluation individuelle pour rendre davantage lisible et cohérente sa politique de rémunération. La région indique en réponse mettre en œuvre cette recommandation et signale que la suppression de la prime semestrielle était prévue antérieurement au contrôle de la chambre.

2.3.4.2 Les heures supplémentaires

Un dispositif de contrôle et de validation hiérarchique des heures supplémentaires est mis en œuvre, dans l'objectif de favoriser la récupération sous forme de repos compensateur, et de faire respecter le plafond individuel de 25 heures supplémentaires par mois. En moyenne 42 000 heures supplémentaires sont indemnisées par an, dont un peu plus de la moitié au profit des agents du service des routes. En 2018, les heures supplémentaires accomplies par les agents des routes ont augmenté de 48,5 % en raison de l'importance des travaux réalisés de nuit et des interventions faisant suite aux dégâts causés par les phénomènes climatiques sur le réseau routier. Le coût moyen pour la région représente 850 000 € par an. En 2019, sept agents ont réalisé le maximum d'heures supplémentaires théoriquement possibles sur une année, soit 300 heures.

La région n'a pas défini de procédures spécifiques à l'exemple d'autres collectivités visant à limiter le volume des heures supplémentaires. Elle pourrait définir en amont des plafonds par direction générale adjointe, privilégier davantage les récupérations ou adapter les cycles de travail des services où les heures supplémentaires sont les plus nombreuses.

⁷³ Arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 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'État (NOR : RDFF1519795A)

La délibération du 22 décembre 2004 qui définit le régime indemnitaire prévoit que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées aux seuls agents de catégorie C, titulaires ou contractuels, dès lors qu'ils effectuent des travaux supplémentaires à la demande de leur supérieur hiérarchique dans la limite des quotas réglementaires. Cette règle est plus restrictive que celle prévue par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui autorise le versement des IHTS aux agents de catégorie B et C. Elle n'est pas respectée par la région qui a versé à 42 agents de catégorie B des filières administrative et technique des IHTS en 2019 pour un montant total de près de 139 000 €. La chambre invite la région à régulariser cette situation.

Le décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 qui avait institué l'index de correction ne prévoit pas son application aux indemnités attribuées pour le paiement des heures supplémentaires. Nonobstant cette absence de base juridique, la région procède, selon une pratique ancienne, à l'indexation des IHTS ce qui représente un coût de l'ordre de 100 000 € en 2019. La chambre recommande à la région de mettre fin à l'indexation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

CONCLUSION

Jusqu'en 2017, les recrutements de la région étaient motivés par un accroissement temporaire d'activité alors qu'il s'agissait de pourvoir des emplois permanents en s'assurant préalablement des compétences des candidats. Les nouveaux agents sont ensuite renouvelés plusieurs années en contrat à durée déterminée avant d'être nommés fonctionnaires ou de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. La construction de ces parcours statutaires contrevenait au principe de pourvoir de manière transparente les emplois de la fonction publique par des fonctionnaires. En se conformant en 2020 aux procédures définies par les décrets n° 2018-1351 et n° 2019-1414, la région devrait désormais mettre en œuvre des procédures davantage conformes au cadre légal et réglementaire.

La région a décidé en 2003 de verser la surrémunération aux agents contractuels. À supposer que cette décision soit régulière, la région ne l'applique pas pour la majorité des agents contractuels en contrat à durée déterminée. Il en est de même du régime indemnitaire qui n'est pas versé à l'ensemble des agents contractuels.

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel devrait être instauré à la région avec un retard de près de cinq ans par rapport aux obligations réglementaires. Les modalités envisagées par la région représentent un coût annuel de 2,2 M€ et permettront de mettre un terme à la prime semestrielle appelée à s'éteindre avec l'adoption du nouveau régime.

ANNEXE

Évolution des effectifs..... 51

Évolution des effectifs

Tableau n° 6 : Effectifs de la région au 1^{er} janvier

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>sur emplois permanents</i>	1 959	2 058	2 249	2 524	2 745	2 789
<i>fonctionnaires</i>	1 700	1 681	1 807	1 970	2 025	2 309
<i>contractuels</i>	259	377	442	554	720	480
<i>sur emplois non permanents</i>	415	452	441	592	177	97
<i>contractuels</i>	85	108	112	278	43	45
<i>contrats aidés</i>	177	195	187	161	46	32
<i>apprentis</i>	153	149	142	153	88	20
<i>collaborateurs de cabinet</i>	5	6	6	4	6	4
<i>effectifs totaux</i>	2 379	2 516	2 696	3 120	2 928	2 890

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la région Réunion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION



Les publications des chambres régionales des comptes
La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex