

## **7. L'organisation et le pilotage des ressources humaines**

Le pilotage des ressources humaines s'exerce à travers une remontée d'informations, encore perfectible, et de nombreux outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La collectivité dispose néanmoins d'importantes marges de progrès dans ce domaine.

### **7.1. L'évolution de la masse salariale et son information**

Les charges du personnel se sont élevées à 207,7 M€ en 2014, dont 147 M€ pour la rémunération, portée à un cinquième par le régime indemnitaire, 56,5 M€ pour les charges sociales, 3 M€ pour la fiscalité et 1,1 M€ pour la rémunération du personnel extérieur. Elles ont augmenté de 2,2 % par an en moyenne depuis 2009.

Les titulaires sont concernés par 86 % des dépenses alors que les assistantes maternelles et les agents non titulaires en représentent respectivement environ 6% et 7%. Le recours aux emplois d'insertion devient plus fréquent en 2014 (0,4 M€).

En 2014, la part des dépenses de personnel dans les dépenses de gestion est plus élevée que la moyenne des départements (21,97 % contre 19,01 %). Le département du Var dépense 205 € par habitant, soit 20 % de plus que les départements de la même strate (170 €).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuellement en fonctions explique ce décalage par le fait que l'âge moyen des agents est supérieur à la moyenne des départements (47 ans contre 44 ans) et par le poids plus élevé des agents de catégorie A (16% contre 13%). L'ordonnateur rappelle sa volonté d'assurer des services publics de proximité sur un vaste territoire, avec des besoins qui seraient plus importants (la part des personnes âgées représente 30% de la population contre une moyenne nationale de 24%). La chambre observe que les raisons ainsi invoquées par le département du Var pour justifier le niveau de ses dépenses de personnel sont liées pour partie aux spécificités de son territoire et de sa population et pour partie à des choix de la collectivité.

A la suite de la réunion du comité technique paritaire du 19 juin 2014 et par délibération du 27 juin 2014, le département a diminué le nombre de postes budgétaires, initialement de 7 247, à 4 633, en cohérence avec les postes occupés.

Le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève à 7,25 %, au-delà du plancher de 6 % prévu par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département du Var présente une moyenne d'âge de 47 ans contre 44 sur le plan national pour la FPT (chiffres clés 2014 fonction publique – DGAFP). La pyramide des âges est un facteur d'augmentation de la masse salariale, liées au Glissement Vieillesse Technicité.

Par ailleurs, les dépenses par habitant ont tendance à augmenter selon la spécificité géographique et des populations. Le Var, département de plus d'un million d'habitants, présente une superficie de plus de 6 000 km<sup>2</sup>. La répartition de la population sur le territoire départemental n'est pas uniforme. La zone urbaine de Toulon concentre la plus grande partie de la population (aire urbaine : 607 681 habitants), le reste du département est divisé en zone rurale et littorale.

Sur le plan démographique, le Var est le département de Provence-Alpes-Côte d'Azur comptant la plus grande proportion de personnes âgées de 60 ans et plus, à savoir plus de 30 % de la population du département (contre 27 % au niveau régional et 24 % au niveau national). Par ailleurs, les aînés de 75 ans et plus représentent près de 12 % de la population varoise.

C'est dans le Var que la croissance de la population rurale est la plus dynamique de France avec une progression de 2,4 % par an. Sa population rurale augmente ainsi deux fois plus vite que sa population urbaine.

Les services départementaux sont donc organisés à l'échelle des territoires afin d'assurer un service public de proximité adapté à chaque besoin, à la typologie de sa population et à la spécificité du territoire. Le Var a donc dû depuis plusieurs années se doter de diverses compétences techniques au sein de ses effectifs, pour assurer une organisation des services qui permette une efficacité dans le pilotage de ses politiques publiques départementales. Ce choix de politique ressources humaines influence le montant des dépenses en personnels.

Pour ce qui concerne le taux d'emploi des personnels handicapés, il est issu d'une politique handicap développée au sein de la collectivité, en faveur des personnes reconnues travailleurs handicapés, et traduite dans une convention triennale avec le Fonds d'Insertion des Personnes Handicapées de la Fonction Publique (FIPHFP) portant sur la période 2014-2016, qui finance une grande partie des dépenses liées à cette politique.

Elle permet ainsi au Département de répondre aux obligations réglementaires en matière d'emplois et de ne pas être assujéti au règlement de la pénalité financière prévue par les textes lorsque le taux est inférieur à 6%, tout en limitant le coût de cette obligation.

En outre, elle permet de développer une politique d'accompagnement des agents dans le cadre de leur maintien dans l'emploi.

### 7.1.1. Un effectif en hausse porté, depuis 2011, par les emplois administratifs

Le département a limité l'augmentation des emplois permanents à 1 % (+ 45 agents) par an entre 2010 et 2014. Leur nombre est passé de 4 459 agents, hors assistants familiaux et saisonniers estivaux, à 4638 agents. L'effectif total ci-dessous détaillé et validé par la collectivité, diffère d'environ 0,5 % de celui présenté dans le bilan social. Il ressort de la réponse du département aux observations provisoires de la chambre que certains agents non titulaires, notamment les personnels en contrats aidés ne seraient pas comptabilisés.

Catégories	2010				2011				2012				2013				2014				Evolution			
	A	B	C	Total	%	%	%	Total																
Titulaires	597	1016	2502	4115	607	1043	2558	4208	639	1035	2500	4174	688	994	2512	4194	723	1030	2475	4228	17,2	1,0	0,2	11,9
Non titulaires (hors hospitalier)	42	50	252	344	44	57	241	342	47	53	299	394	39	73	282	394	33	76	301	410	2,5	0,5	0,1	1,1
dont :																								
Emplois de direction	5		5	4				4	4			3	3			3								
Collaborateurs cabinet	6		6	3				3	1			1				1								
Nombre total des agents	639	1066	2754	4459	651	1100	2797	4550	681	1088	2799	4668	727	1067	2794	4588	756	1106	2776	4638	17,2	1,0	0,2	11,9

Source : Conseil départemental 83

Les agents de catégorie C représentent 60% des effectifs. La collectivité était directement concernée par la revalorisation statutaire des agents de catégorie C prévue par le décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 au 1er janvier 2015, dont le coût est de 0,7 M€. Le nombre des agents de catégorie A a augmenté chaque année, depuis 2010, de 4,3 % en moyenne.

En revanche, la hausse du nombre des équivalents temps plein (ETP), titulaires et non-titulaires, est plus significative (2,6%). Elle représente en moyenne quatre-vingt-quatorze ETP par an. Selon le département, cette évolution s'expliquerait par l'augmentation des remplacements des techniciens et ouvriers des collèges. Peu convaincue par cette justification, la chambre constate, comme elle l'a déjà fait dans le cadre de l'examen de la gestion du département réalisé en 2006, qu'en « l'absence de système de contrôle de gestion, l'adéquation de cette expansion des effectifs aux besoins réels de la collectivité ne peut être établie » et recommande à nouveau au département de « développer [un] système d'information et [d'engager] une réflexion sur le nombre d'agents nécessaires à l'exercice de ses missions ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à poursuivre la démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) afin de mieux optimiser la cohérence entre les compétences détenues par les agents et les besoins.

Les effectifs sont répartis à 85 % sur des emplois à temps plein, de manière stable.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Equivalent temps-plein	4 078,80	4 283,00	4 371,20	4 444,90	4 543,60	4 647,20	2,6%

Source : Conseil départemental 83

Le conseil général devenu départemental affiche un gel des recrutements depuis 2009 <sup>(44)</sup>, hors domaines du médico-social, des routes et des collèges. Cependant ce principe n'a été respecté que jusqu'en 2011. Il n'est plus appliqué depuis lors, comme le montre le constat que 81 % des créations de poste réalisées au cours de la période sous revue relève de la filière administrative, en dehors des domaines préservés.

Nombre de fonctionnaires/Filière	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009/2011	Evolution 2011/2014
Administrative	1343	1338	1352	1354	1365	1387	9	35
Technique	1946	1932	1996	1975	1983	1982	50	-14
Animation	13	14	13	12	13	13	0	0
Culturelle	51	48	50	49	48	50	1	0
Médico-sociale	190	186	182	179	191	186	-8	4
Médico-technique	16	25	23	21	17	18	7	-5
Sociale	564	568	587	581	585	591	23	4
Sportive	2	2	2	2	1	1	0	-1
Autres		2	1	1	1	1	1	0
Total (en effectif)	4125	4115	4205	4174	4194	4229	81	23

Source : Conseil départemental 83

La répartition des effectifs par délégation confirme le renforcement de la filière administrative, qui a bénéficié de la création de vingt-quatre postes concernant notamment la direction générale des services. Bien qu'il s'agisse, selon la réponse de l'ordonnateur actuellement en fonctions aux observations provisoires de la chambre, de « mobilités effectuées par redéploiement sur de nouvelles missions, de personnels majoritairement non remplacés dans leurs anciens postes », il n'en demeure pas moins que des créations de poste ont eu lieu.

<sup>44</sup> Page 34 du bilan social 2012-2013.

Les cent-douze postes créés à la délégation générale au développement durable dépendent de la direction de l'architecture et des bâtiments et collèges. Selon le nouveau président du conseil départemental, ces postes combleraient le déficit laissé par l'Etat à la suite des transferts de compétences, réalisés en vertu de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, c'est-à-dire il y a entre cinq et dix ans, et seraient nécessaires au bon fonctionnement des établissements scolaires. Les dix emplois créés à la délégation « solidarité » concernent, pour quatre d'entre eux, des missions fonctionnelles à la délégation, donc, *a priori*, des activités non opérationnelles.

#### Les flux annuels d'entrants et de sortants

L'évolution des effectifs n'est pas cohérente avec les entrées et sorties identifiées par la collectivité. Selon les explications apportées par les services du département, cette discordance s'expliquerait par le fait que les agents bénéficiant de réussites aux concours et les contractuels intervenant dans les collèges ne seraient pas comptabilisés.

L'âge moyen des agents du département est passé de 44 ans en 2009 à 47 ans fin 2013, avec une très faible proportion des moins de 30 ans. Cette pyramide des âges a comme conséquence un accroissement automatique de la masse salariale, à effectifs constants, par l'effet du glissement vieillesse-technicité, et la nécessité pour la collectivité d'anticiper la transmission des compétences et des savoirs. En facilitant les réorganisations, les départs à la retraite constituent un levier pour le pilotage de la masse salariale.

Le recrutement des fonctionnaires assure le remplacement de 16 à 43 % des départs à la retraite et des mobilités selon les années. Les agents partant en disponibilité et en fin de contrat sont remplacés par des agents contractuels à hauteur de 65 à 87 %, sauf en 2010 où le nombre de contractuels est supérieur. Une part des agents contractuels est titularisée.

Flux de sortie						
Départ à la retraite	78	82	54	68	71	7
Mutation	11	13	20	11	12	1
Disponibilité, congé parental	72	74	79	73	89	17
Départ en détachement	2	6	5	2	10	3
Fin de détachement (réintégration entité d'origine)	17	18	18	13	9	3
Démission, abandon de poste	2	3	2	9	7	6
Fin de contrat	64	68	72	98	77	13
Décès	4	11	12	11	10	6
Licenciement	0	1	0	0	0	0
Autre cas (non réintégration...)	1	1	0	1	1	0
<b>Total sorties</b>	<b>251</b>	<b>277</b>	<b>262</b>	<b>288</b>	<b>286</b>	<b>35</b>
Flux d'entrée						
Concours	15	28	32	13	28	13
Recrutement direct des agents de catégorie C	0	1	0	0	0	0
Recrutement de contractuels	89	163	129	149	131	62
Mutation	3	2	8	7	12	9
Réintégration après mise en disponibilité ou détachement	0	0	1	0	0	0
Détachement	8	7	14	1	11	3
Autre cas (titularisation...)	92	178	59	94	113	21
<b>Total entrées</b>	<b>207</b>	<b>379</b>	<b>243</b>	<b>264</b>	<b>285</b>	<b>38</b>
<b>Solde entrées - sorties = évolution des effectifs au 31 décembre</b>	<b>-44</b>	<b>-102</b>	<b>-19</b>	<b>-22</b>	<b>9</b>	<b>33</b>

Source : Conseil départemental 83

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à renforcer la cohérence et la fiabilité des différentes sources de données.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre donne acte au Département que **la fiabilité des données RH est donc de 99,5 %**. La collectivité s'attachera à être cohérente dans ces différentes sources de données et dans la fiabilisation de son système d'information des ressources humaines.

Par ailleurs, l'augmentation des catégories A de 2010 à 2013 s'explique notamment par la politique de déroulement de carrière mise en place depuis plusieurs années portant sur :

- les campagnes de promotions internes (+71 agents nommés entre 2010 et 2013),
- les nominations suite à réussites à concours,
- les réintégrations,
- la mise en œuvre du nouveau cadre d'emploi des infirmiers (qui est statutairement passé de la catégorie B à la catégorie A) avec une date d'effet au 1er janvier 2013,
- la résorption de l'emploi précaire suite à la loi du 12 mars 2012 (+11 agents dans le cadre d'un transfert de statut de contractuel à fonctionnaires),
- certains recrutements au sein de la Délégation Générale aux Solidarités (médecins, puéricultrices, sages femmes...)
- l'évolution des métiers par rapport aux compétences dévolues à la collectivité.

L'évolution de 94 ETP par an soulevée par la Chambre s'explique notamment et en partie par les renforts rendus nécessaires au sein des 70 collèges du Département.

En effet, la fragilité repose sur le déficit hérité de 112 postes non pourvus lors du transfert des personnels en 2006, mais aussi par le fait que les agents des collèges dont les missions s'avèrent physiquement éprouvantes, doivent nécessairement être remplacés sur leur poste de travail en cas d'absence, ou renforcés lorsque leur handicap ne leur permet pas d'exercer seuls la mission qui leur est confiée.

La collectivité confirme sa démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois des Effectifs et des Compétences (GPEEC) et elle s'attachera à poursuivre son travail d'analyse afin de mieux optimiser la cohérence entre les compétences détenues par les agents et les besoins tout en intégrant certains enjeux structurels, démographiques...

Le partage d'une culture commune, la sensibilisation au management et la mise à disposition d'outils partagés, semblent autant de garanties solides dans l'appropriation de la démarche de pilotage des postes et des effectifs plutôt que la référence à une logique purement arithmétique. Dans cet esprit, la collectivité intégrera la GPEEC dans le système d'information des ressources humaines.

**Le gel des effectifs hors domaine préservé a été confirmé** dans le bilan social 2012-2013.

Entre 2009 et 2014, l'augmentation réelle des effectifs est de 114 agents, soit une moyenne de + 19 agents par an pour un effectif total de plus de 4400 fonctionnaires **soit +0,45 %**.

Les deux tableaux indiqués par la chambre **croisent des données** issues du bilan social **qui n'ont pas le même objet**, et comportent des données distinctes.

Dans un cas, il est fait état de recrutement par filière et par grade sur un plan global. Dans le deuxième cas, il est fait état de ventilation de flux de personnels entre les délégations, liées à des fonctions, métiers, organisations de travail. Le différentiel pointé par la chambre, concernant notamment les augmentations d'effectifs à hauteur de 81% des emplois administratifs au sein de la Direction Générale des Services par exemple, par la création de 24 postes, correspond à des mobilités effectuées par redéploiement sur de nouvelles missions créées au sein de celle-ci de personnels majoritairement non remplacés dans leurs anciens postes. Ces postes, avant d'être transféré à la Direction Générale des Services existaient donc dans d'autres directions.

Les 112 postes au sein des collèges mentionnés par la chambre correspondent au comblement du déficit explicité précédemment lissé sur les années 2009 à 2015 (postes agents techniques, TIC, agents chefs...) nécessaire au bon fonctionnement des établissements scolaires et à la prise en compte de la pénibilité des métiers. A ce phénomène s'est rajouté la création liée à l'ouverture de deux nouveaux collèges (construits sur les communes de Rocbaron et du Castellet).

Par ailleurs, de nombreux reclassements professionnels d'agents issus des établissements d'enseignement secondaire sont intervenus en raison de la pyramide des âges élevée au sein de cette population d'agents, et il y a eu nécessité de pourvoir à leur remplacement par de nouveaux recrutements.

Concernant les flux annuels d'entrants et de sortants, l'évolution des effectifs, selon le bilan social, est passé de 2009 à 2014 de 4115 à 4229 soit une augmentation de 114 agents.

Ceci est dû aux vagues de stagiairisations notamment au sein de la Direction des Collèges et de l'Éducation et par application des dispositions de la Loi du 12 mars 2012 portant résorption de l'emploi précaire.

On ne retrouve pas la même variation dans le tableau des flux entrants et sortants. Cela s'explique notamment par la non prise en compte des recrutements contractuels des agents des collèges dans le tableau des flux entrants et sortants.

Depuis 2009, la collectivité a mis en place des tableaux de bord permettant le pilotage des effectifs, dans l'objectif d'une démarche de GPEEC.

Le bilan social de la collectivité et le tableau des flux entrants et sortants ne regroupent pas les mêmes informations et n'ont pas la même finalité, **ce qui ne rend pas pertinent le croisement de ces deux types de données**. Par exemple ne sont pas comptabilisées dans le tableau des flux entrants et sortants les réussites à concours, ni les progressions de carrières liées à la promotion interne des agents déjà en poste au sein de la collectivité.

### **7.1.2. Une amélioration de l'information encore insuffisante**

Les données sont issues principalement des annexes budgétaires (tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, liste des contractuels...), de la paye et du rapport sur l'état de la collectivité (REC), dit « bilan social ».

Le précédent rapport de la chambre, portant sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines (2011), avait souligné l'inexactitude de certaines informations figurant dans les comptes administratifs et le caractère incomplet des REC.

### Les fichiers de paye

La paye est dématérialisée dans le cadre d'une convention du 29 novembre 2005 entre la collectivité et son comptable public. En l'absence de lien avec la nomenclature comptable, les intitulés des fichiers de paye, en absence de lien avec la nomenclature comptable, ne permettent pas de s'assurer de la cohérence entre les composantes des rémunérations et les comptes. La table de concordance fournie par la collectivité montre que le code «rémunération principale» est décliné en sept comptes et le code «cotisation URSSAF ouvrier » en quatre comptes. Cette situation ne permet pas de vérifier l'intégralité et l'intégrité du fichier dématérialisé par un rapprochement avec le compte de gestion. En l'état actuel, il serait impossible de certifier les comptes relatifs aux dépenses de personnel.

Les informations relatives à certaines composantes de la paye, telles dont la nouvelle bonification indemnitaire, sont défaillantes. Le statut de l'agent (titulaire, non titulaire, emploi fonctionnel...) est ainsi erroné. De nombreux agents figurent dans la catégorie « emploi fonctionnel » sans justification alors que certains directeurs généraux adjoints ne sont pas référencés. L'absence d'homogénéisation des pratiques des gestionnaires de paye nuit à la fiabilité de l'information.

La situation ainsi constatée ne permet pas à la collectivité de réaliser de manière efficiente le contrôle interne de la paye. Celle-ci fait cependant l'objet de vérifications mensuelles, par les gestionnaires, pour détecter des anomalies, qui ont permis sur l'exercice 2014, d'identifier des trop-perçus d'un montant total de 217 313,59 € au bénéfice de quatre-vingt-seize agents <sup>(45)</sup>.

Les capacités de contrôle de la collectivité sont néanmoins limitées du fait de l'absence de champs bloquants dans le logiciel de gestion de la paye, pour les coefficients applicables au montant annuel moyen ou en matière de cumul des primes. A titre d'exemple, seul un contrôle manuel a permis d'identifier qu'un agent de la filière administrative avait bénéficié indûment entre mars 2013 et février 2014, de l'indemnité spécifique de service (23 040 €). Sa situation a été régularisée en 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que des états supplémentaires de contrôle de la paie avaient été produits, qu'une homogénéisation des pratiques des gestionnaires de paie était en cours et qu'un blocage des taux réglementaires applicables aux primes avait été demandé à l'éditeur du logiciel.

### Le rapport sur l'état de la collectivité.

Le conseil départemental établit chaque année, soit plus fréquemment que l'obligation imposée à l'article 33 de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, un rapport sur l'état de la collectivité.

Cependant, le dernier rapport a été présenté au comité technique paritaire du 20 novembre 2014, soit cinq mois après la date fixée au 30 juin de chaque année paire par le décret modifié n° 97-443 du 25 avril 1997. La collectivité invoque des difficultés techniques pour justifier ce retard.

L'arrêté du 24 juillet 2013 modifié par l'arrêté du 28 septembre 2015, précise la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité. Pour l'établissement du prochain rapport, la collectivité devra l'appliquer en produisant davantage d'informations et d'analyses sur les thèmes suivants :

---

<sup>45</sup> Des titres de recette ont été émis pour recouvrer ces trop-perçus.

- Le temps de travail, qui n'avait fait l'objet que d'une ligne dans le dernier rapport, ce qui est manifestement insuffisant au regard des enjeux sur cette thématique (cf. *infra*).
- Les informations relatives au compte épargne temps (ou au dispositif antérieur du fait de son instauration tardive par la collectivité), au télétravail, à la participation aux mutuelles n'étaient pas mentionnées.
- Les conditions de recrutements et les conditions d'accès à la formation des agents non titulaires, n'y étaient pas évoquées (cf. *infra*).
- Les informations relatives aux agents, sortants ou entrants, mis à dispositions et détachés, étaient également déficientes. Les agents en détachement au sein du département (sur des emplois fonctionnels et des emplois de cabinet) doivent être recensés et les statuts d'origine précisés, attestant ainsi du respect réglementaire des conditions d'accès à ces emplois.

Inexactitude plus significative, les collaborateurs des groupes d'élus ne sont pas mentionnés et un seul collaborateur de cabinet est identifié.

#### Le plan pluriannuel pour la parité entre hommes et femmes

L'article 33, de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 impose l'élaboration d'« un plan pluriannuel pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois d'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale ». Cette obligation n'a pas été satisfaite.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à compléter les rapports prévus par la réglementation.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant des fichiers de paie, il s'agit d'un problème technique lié à la conversion des fichiers paie informatiques transmis à la Paie départementale via le fichier XEMELIOS, totalement indépendant de la volonté de la collectivité et à la résolution duquel elle travaille pour une sécurisation du processus de paie. A partir de septembre 2015, le contrôle de celle-ci sous format informatisé est devenue possible.

S'agissant des mentions du statut de l'agent, cette situation relève d'erreurs matérielles de saisie par les gestionnaires de paie, et il a été observé que cette erreur intervenait notamment dans le cadre de la saisie des reclassements professionnels. Pour l'un des deux directeurs adjoints cité, il s'agit effectivement d'une erreur qui sera réparée.

Cette affirmation ne se retrouve pas en revanche en ce qui concerne le second puisque le logiciel mentionne qu'il est recruté sur un emploi fonctionnel basé sur l'article 47 de la loi statutaire, en respect des règles en vigueur.

La chambre pointe une absence d'homogénéisation des pratiques des gestionnaires de paie. Celles-ci font l'objet d'une procédure, dont l'écriture est en cours de finalisation, le Département ayant changé de version de logiciel en 2014. En outre, les gestionnaires de paie étant au nombre de 17, pour assurer la gestion des 5500 agents titulaires et non titulaires de la collectivité, il peut effectivement arriver que certaines saisies soient erronées. Chaque fois qu'une erreur de saisie est identifiée, elle est rectifiée.

S'agissant de l'efficience du contrôle de la paye, la Direction des Ressources Humaines a, dans un souci de sécurisation accrue, demandé que soient créés plusieurs états de contrôle de la paie supplémentaires à la version livrée par l'éditeur. Ceci permet la vérification de la paie au regard de plusieurs items (demi-traitement, écarts de nets à payer avec le mois précédent....).

Un travail de sécurisation et d'optimisation des données en lien avec l'Inspection Générale des Services et la Direction des Technologies et du Système d'Information est en cours depuis le mois de mai 2015, il est cours de mise en œuvre.

Les trop perçus identifiés au bénéfice de 96 agents, identifiés par la collectivité, ont fait l'objet d'un titre de recette émis par celle-ci. Un montant de 217 313,59 euros a totalement été recouvré par la collectivité.

Par ailleurs, le blocage des taux réglementaires applicables aux primes, non livré par l'éditeur du logiciel, a fait l'objet de demandes de développements informatiques par la collectivité auprès du prestataire assurant l'assistance des services départementaux en la matière.

Des requêtes informatiques ont en outre été bâties pour permettre la mise en lumière des dépassements ou versements indus, de manière à récupérer les sommes afférentes par l'émission d'un titre de recettes de manière systématique.

En ce qui concerne l'agent de la filière administrative cité, l'indu a fait l'objet d'un titre de recettes et a été intégralement recouvré par la collectivité.

Pour ce qui concerne le rapport sur l'état de la collectivité, la présentation tardive de ce document au titre des années 2012-2013 s'explique par des difficultés à extraire les données 2013 dans les délais, en raison de la montée de version du logiciel au 1er janvier 2014, et par le travail d'analyse croisée sur deux années que cela représente.

Dans les prochains rapports, la collectivité intégrera les thèmes soulevés par la chambre et notamment ceux portant sur le temps de travail, les informations relatives au compte épargne temps, à la participation mutuelle, les conditions d'accès à la formation des agents non titulaires, les informations relatives aux agents, sortants ou entrants, mis à dispositions et détachés.

La collectivité souhaite préciser qu'il n'existe pas en son sein de dispositif de télétravail mais que, dans le cadre du FIPHFP, un dispositif d'aménagement spécifique d'adaptation d'alternance à domicile va être mis en place et sera présenté en comité technique d'ici la fin de l'année 2016.

S'agissant du plan pluriannuel pour la parité entre hommes et femmes, un bilan de ces actions sera présenté en comité technique d'ici la fin du premier trimestre 2016.

**Recommandation n° 3: Établir des pièces justificatives dématérialisées des dépenses de personnel conformes à la nomenclature comptable et compatibles avec des outils de contrôles automatisés**

## **7.2. L'organisation des services**

Le conseil départemental est organisé en cinq délégations, pilotée chacune par un délégué général et un délégué général adjoint, regroupant vingt-sept directions.

L'organisation des services apparaît, en partie, segmentée, comme l'a reconnu l'ordonnateur, ce qui peut engendrer des doublons et des dysfonctionnements. Ainsi la direction « médicale santé au travail » est détachée de celle des ressources humaines et le patrimoine relève à la fois de la direction de l'architecture et du bâtiment durable et de celle du patrimoine et des affaires immobilières.

Quatre des cinq délégations sont opérationnelles : 1° « développement et vie locale » (tourisme, agriculture et développement rural, affaires culturelles, communes et territoires, sport et jeunesse, archives départementales), 2° « routes - transports - forêts et affaires maritimes », 3° « solidarités » et 4° « développement durable et bâtiments » (architecture et bâtiment durable, collèges et éducation, habitat, patrimoine et affaires immobilières, environnement). Une délégation fonctionnelle regroupe les directions « ressources ».

Enfin, dépendent directement du directeur général des services la communication, l'inspection générale des services, trois missions (développement territorial ; qualité du service public ; évaluation, conseil, études et qualité) ainsi que plusieurs conseillers techniques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait savoir qu'il allait mettre en place une nouvelle organisation.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

La collectivité a conscience de la segmentation de ses services et envisage, dans les mois à venir la mise en place d'une nouvelle organisation qui succédera à celle existant actuellement. Celle-ci répondait, en effet, aux besoins d'une période où les contraintes étaient différentes puisque elle faisait suite aux nombreux transferts de compétences qui se sont échelonnés entre 1982 et les années 2000.

#### **7.2.1. Des organisations hétérogènes et redondantes**

Selon les directions, l'organigramme est inégalement détaillé, avec des terminologies variées et peu actualisées.

Les directions sont organisées en départements ou sous-directions, assurant la coordination et la transversalité des activités dans leur périmètre respectif. Le service est constitué d'un ensemble d'agents dédiés à la mise en œuvre opérationnelle d'une ou plusieurs activités. Une mission est centrée autour de l'expertise, de l'évaluation, de la prospective et de l'innovation, mais est également chargée de l'animation de dispositifs, transversaux ou non, impliquant des partenariats externes.

#### **Une consultation du comité technique paritaire à renforcer**

Les modifications d'organisation ne font pas systématiquement l'objet d'une présentation en comité technique paritaire (CTP). La collectivité souligne, à juste titre, que le comité technique paritaire a été consulté fréquemment, soit trente-trois fois durant la période sous contrôle. Le nombre minimum de deux convocations annuelles, fixé par l'article 24 du décret n°85-565 du 30 mai 1985, est donc dépassé, ce qui illustre la volonté de l'ancien ordonnateur de favoriser le dialogue syndical.

Cependant, les créations fin 2014 des postes d'adjoint au directeur général des services et de conseiller technique pour le protocole n'ont pas été présentées au CTP, en contradiction avec l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aux termes duquel « les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° A l'organisation et au fonctionnement des services (...) ». Les deux ordonnateurs successifs récusent l'obligation de consulter le CTP pour une création de poste. S'il est vrai que les créations de postes relèvent de la compétence de l'autorité territoriale, il convient cependant que celles modifiant le fonctionnement et l'organisation des services dont, par exemple, la création d'un adjoint au directeur général des services, soient présentées en CTP.

L'un des agents auditionnés, à sa demande, par la chambre a d'ailleurs indiqué que la création de son service n'aurait pas fait l'objet d'un avis du CTP.

#### Un enchevêtrement des missions des délégués et des directeurs généraux adjoints

Pas moins de cinq appellations différentes sont utilisées pour le niveau supérieur du management : 1° directeur général des services, 2° adjoint au directeur général, 3° directeurs généraux adjoints, 4° délégués généraux et 5° délégués généraux adjoints. La collectivité a choisi de distinguer les directeurs généraux adjoints et les délégués généraux car « les agents compétents pour exercer le poste de délégué n'avaient pas le grade pour être nommé directeur général adjoint ». Néanmoins, la fonction de délégué n'a aucun fondement réglementaire. Par simplification, il conviendrait d'utiliser uniquement les termes de directeur général et de directeurs généraux adjoints, seuls reconnus dans la fonction publique territoriale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à rendre plus lisible l'organigramme des services. Il a précisé en ce qui concerne les délégués que, dans la mesure où ils étaient tous devenus directeurs généraux adjoints depuis 2014, la distinction n'avait plus lieu d'être.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

L'administration départementale estime également qu'il est nécessaire de rendre plus de lisibilité à l'organigramme des services ce qui sera fait dans le cadre de la nouvelle organisation dont il est fait état précédemment.

Néanmoins, la collectivité souhaite porter à la connaissance de la Chambre Régionale des Comptes un certain nombre d'éléments d'information :

La collectivité a organisé 33 CTP entre 2009 et 2014 alors que la loi en prévoit deux réunions annuelles de cette instance, ce qui correspond à un supplément de 21 séances et à un total de 124 affaires examinées.

S'agissant de la création des postes d'adjoint au directeur général des services et de conseiller technique pour le protocole, **la collectivité ne partage pas l'analyse de la Chambre.**

Il est de jurisprudence constante que ce sont les modifications structurelles relatives à l'organisation ou au fonctionnement des services qui sont soumis au comité technique paritaire et dans ce cadre, l'obligation de la collectivité est de soumettre à l'instance paritaire les **suppressions d'emplois et non les créations.**

S'agissant des missions des délégués généraux et des directeurs généraux, il convient d'appréhender ces notions au travers d'une explication liée tout à la fois à la nécessité de structurer l'administration et à la strate démographique à laquelle appartient le département du Var.

En effet, en 2004 ont été créés des pôles inter directionnels placés sous l'autorité de responsables. Ainsi, les directions ont été regroupées en six pôles.

À cette organisation, a succédé au 1<sup>er</sup> janvier 2009, une nouvelle répartition des responsabilités en six délégations générales placées sous l'autorité d'un délégué général. Le terme délégué général avait été retenu en raison du fait qu'un nombre important de fonctionnaires placés sur ces missions ne détenaient pas le grade nécessaire pour accéder à l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint. C'est ainsi que pour les départements de plus de 900 000 habitants, il n'est pas possible de détacher des directeurs territoriaux sur les emplois fonctionnels de directeur général adjoint des services. Or, les fonctionnaires détenant les compétences pour exercer les missions correspondantes relevaient de ce grade.

La collectivité a donc procédé à la nomination des agents exerçant les fonctions de délégué général au grade leur permettant d'accéder aux emplois fonctionnels correspondant à leurs missions. Ceci n'a toutefois pu se faire qu'au rythme annuel des tableaux de promotion interne soumis aux commissions administratives paritaires et à la règle des quotas.

La collectivité souhaite toutefois confirmer que la fonction de délégué n'a aucun fondement réglementaire, puisqu'il ne s'agit pas d'un grade mais bien d'une fonction au même titre que celle de directeur (à distinguer du grade de directeur territorial), directeur adjoint, chef de service ou chargé de mission. Or il est patent que ces fonctions sont nécessaires au bon fonctionnement de toute collectivité organisée de manière rationnelle.

**Le Département du Var avait donc conclu à la reformulation du libellé du chapitre 7.2.1 Des organisations hétérogènes et redondantes, et à la suppression de l'alinéa intitulé «Un enchevêtrement des missions des délégués et des directeurs généraux adjoints». La Chambre n'en a pas tenu compte malgré les explications rationnelles de la collectivité.**

L'ancien ordonnateur estime pour sa part que les observations « en matière d'organisation managériale des ressources humaines (...) ne [relèveraient] pas des prérogatives de la chambre » car elles seraient « sans impact financier ». L'article L.211-8 du code des juridictions financières, qui définit la substance et les limites de la mission dévolue aux chambres régionales des comptes (CRC) d'examiner la gestion des collectivités territoriales et établissements publics de leur ressort, précise que ce contrôle porte notamment sur « l'économie des moyens mis en œuvre » par ces collectivités et établissements. Il ne fait aucun doute que, dans une logique d'évaluation de la performance ou de recherche de leviers d'efficience ou d'efficacité, ces dispositions autorisent les CRC à vérifier la lisibilité de l'organigramme et de la chaîne hiérarchique des organismes dont elles examinent la gestion. Les observations correspondantes sont d'ailleurs fréquentes.

### **7.2.2. Un cabinet aux contours indéfinis**

Les collaborateurs de cabinet sont chargés d'accompagner les élus locaux dans l'ensemble de leurs activités (conseil, préparation des décisions à partir des analyses réalisées par les services de la collectivité...). Le conseil d'État souligne, en effet, que l'emploi de cabinet requiert nécessairement un engagement personnel ou une relation de confiance personnelle entre le collaborateur et l' élu concernés <sup>(46)</sup>. Leur proximité avec les élus et leur implication politique imposent un contrat ou un arrêté spécifique de l'autorité territoriale, qui « détermine les fonctions exercées par l'intéressé, le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer », selon l'article 2 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

#### **Une position statutaire contraire à la réglementation**

Alors que l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que « la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale », la plupart des collaborateurs de cabinet en fonctions au cours de la période examinée sont des agents titulaires restés en position d'activité au sein de l'administration départementale.

<sup>46</sup> CE, 26 janv. 2011, n° 329237.

Les fonctionnaires nommés sur des missions de collaborateur de cabinet doivent soit être mis en disponibilité soit être détachés. Cette analyse était partagée par la direction des ressources humaines du département en 2005. Au cas d'espèce, les agents concernés, dont le « directeur » et le « chef » de cabinet, auraient dû être détachés, la mise en disponibilité au sein de leur propre collectivité étant irrégulière. C'est donc en toute connaissance de cause que la collectivité n'a pas appliqué la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont rappelé qu'avant l'entrée en vigueur du décret n°2011-541 du 17 mai 2011, les fonctionnaires ne pouvaient être détachés au sein de leur collectivité. Il revenait alors à l'ordonnateur d'en tirer les conséquences et, en tout état de cause, de détacher à compter de 2011 ceux de ses collaborateurs de cabinet qui étaient auparavant fonctionnaires de la collectivité.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le directeur de cabinet a, pour sa part, reconnu cette irrégularité.

#### Un nombre incertain de collaborateurs de cabinet

L'article 11 du décret susmentionné du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales en limite le nombre à dix pour les départements de la taille de celui du Var. L'absence de détachement des fonctionnaires concernés sur des emplois de cabinet ne permet pas en l'espèce de s'assurer du respect de ce plafond et impose une analyse de l'organigramme et des fiches de poste des agents ayant des fonctions proches de celles de collaborateurs de cabinet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que le nombre de collaborateurs s'élèverait seulement à six. Les autres agents travaillant au sein du cabinet n'exerceraient selon lui que des fonctions d'exécution administrative. Trois situations posent néanmoins questions :

1) Un agent assistant le président est en position d'activité bien qu'il exerce des fonctions de collaborateur de cabinet. Sa fiche de poste indique en effet qu'il est « collaborateur de cabinet », renvoyant à un statut juridique précis ci-dessus rappelé, et qu'au-delà des missions habituellement dévolues au secrétariat, cet agent « suit des interventions du président en matière d'emploi, de subventions, d'actions particulières sur son canton ainsi que sur son département, les "emplois président", les emplois saisonniers ».

Contrairement à ce que soutient le nouveau président du conseil départemental, ses prérogatives ne se limitent donc pas à celles d'un assistant de direction. Les missions précitées apparaissent, même s'il s'agit d'une activité annexe, comme « une participation (...) indirecte à [l'] activité politique, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit », selon la définition jurisprudentielle du collaborateur de cabinet <sup>(47)</sup>.

Pour l'ancien ordonnateur, la référence à la fiche de poste de l'agent concerné serait inopérante, ce document n'ayant pas de portée juridique. Il soutient que les missions de cet « assistant de direction » seraient « en parfaite congruence avec les missions statutaires des attachés territoriaux », ce que la chambre estime contestable.

<sup>(47)</sup> CE, 26 janvier 2011, n°329237.

2) Un autre membre du cabinet a également un rôle administratif. L'intéressé a en effet disposé d'une délégation de signature pour les actes préparant la création de la société publique locale (SPL), « Ingénierie départementale 83 », jusqu'à son immatriculation, le 1<sup>er</sup> novembre 2011. A ce titre, il a signé, le 3 octobre 2011, la convention d'avances en compte courant d'associés entre le département et la SPL, ce qui est irrégulier.

En effet, l'article L.3221-3 du CGCT réserve l'octroi d'une délégation de signature « aux responsables » des services départementaux, qui ne peuvent, par définition, être collaborateurs de cabinet. Ce collaborateur de cabinet ne pouvait donc pas recevoir de délégation de signature et signer la convention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont signalé que le directeur de cabinet du maire de Paris étant regardé comme un responsable de services communaux, l'adjoint au directeur du cabinet du président du conseil départemental du Var pourrait, par analogie, être considéré comme l'étant également <sup>(48)</sup>. Toutefois, en l'absence de mention des fonctions d'adjoint du cabinet dans le contrat de l'intéressé, la comparaison invoquée est inopérante. Au surplus les dispositions auxquelles l'actuel ordonnateur et son prédécesseur se réfèrent ne s'applique qu'aux communes de Paris, Lyon et Marseille.

3) A l'inverse, certains agents départementaux ont des activités relevant du cabinet. Un parent d'un ancien président, ancien collaborateur de cabinet, est « référent emploi » auprès du président ainsi que directeur du patrimoine au sein de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a contesté l'appartenance au cabinet de l'intéressé. Pourtant, par avenant à son contrat du 4 juillet 2005, l'agent a été, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008, chargé auprès du cabinet du « traitement des dossiers relatifs aux ressources humaines (ce qui implique notamment l'instruction et le suivi des demandes de recrutements, de mobilité interne, emplois saisonniers) ». Par arrêté du 20 mai 2014, il a également été nommé régisseur de la régie d'avances du cabinet du président.

En dépit du caractère régulier de sa nomination en tant que régisseur, argué par les ordonnateurs successifs en réponse aux observations provisoires de la chambre, le fait d'être « référent emploi » au sein du cabinet implique une relation de confiance et une implication personnelle qui paraît peu conciliable avec la neutralité qui s'impose à un agent de l'administration départementale.

#### Une absence de crédits ouverts

La circulaire du 23 juillet 2001 précise « qu'au regard de l'article 110 précité de la loi du 26 janvier 1984, il appartient au seul organe exécutif (...) de définir le nombre et la nature des emplois de collaborateurs affectés auprès de son cabinet, dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur (...). Toutefois, pour permettre à l'organe délibérant de délibérer sur un montant des crédits suffisants pour couvrir l'effectif de collaborateurs de cabinet que l'autorité territoriale souhaite recruter, cette dernière précise le nombre d'agents concernés ».

Les collaborateurs de cabinet devraient notamment apparaître dans les états du personnel annexés au budget et les crédits idoines être inscrits au compte 6413 « Personnel non titulaire ». Au cas d'espèce, selon la collectivité, les crédits seraient bien inscrits, mais l'état du personnel non titulaire C.1 mentionne six collaborateurs de cabinet en 2010, puis trois en 2011 et 2012 et finalement un seul en 2013. Dès lors, une incohérence apparaît entre le nombre de collaborateurs de cabinet financé par le budget et ceux identifiés au sein de la collectivité.

<sup>48</sup> CE, 16 septembre 2005, n° 280202.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

1 ) Les missions exercées par l'un des agents cités par la Chambre relèvent de mission traditionnelle d'assistante de direction auprès de Monsieur le Président. Ces dernières relevaient de tâches administratives et consistaient à faire suivre les demandes d'emploi et de subvention à la Direction et aux services compétents.

Conformément aux termes de l'arrêt n°329237 du Conseil d'État du 26 janvier 2011 Assemblée de la Polynésie Française, cet agent, qui exerçait exclusivement des fonctions administratives de secrétariat, ne peut pas être considérée comme un collaborateur de cabinet, puisqu'il ne participait pas à l'activité politique de celui-ci.

Le suivi des interventions du Président en matière d'emploi, de subventions, d'actions particulières sur son canton ainsi que sur le département, les "emplois président", les « emplois saisonniers » apparaît dans la fiche de poste comme des activités annexes et non comme des activités principales de l'agent.

En outre, l'intitulé de la fiche de poste "collaboratrice du Président" ne figurait pas dans le répertoire des métiers de la collectivité. Cette argumentation est corroborée par les trois fiches de postes concernant de l'agent cité. **La collectivité est totalement en désaccord** avec la Chambre.

2 ) S'agissant de la délégation de signature donnée à un collaborateur de cabinet, les dispositions de l'article L.3221-3 du Code Général des Collectivités Territoriales disposent que « le président du conseil départemental est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services ».

Cette notion de responsables des services est juridiquement floue et donne matière à interprétation. Ainsi, le Conseil d'État, par un arrêt du 16 septembre 2005 (n° 280202, Ville de Paris) a estimé qu'à Paris, Lyon et Marseille, le directeur de cabinet du maire doit être regardé comme un responsable de services communaux auquel le maire peut, en application de l'article L. 2511-27 du code général des collectivités territoriales, déléguer sa signature ». Le même raisonnement peut être opéré s'agissant des directeurs de cabinet des présidents de département, les dispositions applicables en matière de délégation de signature aux fonctionnaires des départements (article L.3221-3 du Code Général des Collectivités Territoriales) étant similaires à celles de l'article L.2511-27.

La Chambre fait une lecture très restrictive de l'arrêt du Conseil d'État précité, alors que la Haute Juridiction n'a jamais été appelée à statuer sur les délégations de signature susceptibles d'être accordées aux collaborateurs de cabinet de président de conseil général.

Par ailleurs, l'article L.231 du code électoral prévoit expressément que le directeur de cabinet, le directeur adjoint et le chef de cabinet peuvent bénéficier d'une délégation de signature de la part du président de l'assemblée.

Dès lors, cet agent pouvait avoir une délégation de signature en sa qualité de Directeur adjoint de cabinet. La collectivité ne comprend pas quelles dispositions réglementaires pouvaient contrevenir à cette interprétation.

3 ) En outre, pour ce qui concerne les activités de certains agents départementaux qui relèveraient du cabinet, l'agent dont le cas est relevé par la Chambre **n'a jamais été collaborateur de cabinet**. Il avait en charge d'assurer le lien entre la Direction des Ressources Humaines et le Cabinet de Monsieur le Président entre 2005 et 2014, mais n'était pas hiérarchiquement rattaché au cabinet.

Il n'a été régisseur qu'à compter du mois de mai 2014 jusqu'au mois avril 2015.

Il a été positionné sur les fonctions de Directeur à partir du 1er octobre 2014.

De plus, si la chambre préconise le détachement de fonctionnaires sur des emplois de cabinet, la collectivité souhaite préciser avoir appliqué les dispositions du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux **qui interdisait**, à l'avant dernier alinéa de son article 2, et ce jusqu'à sa suppression par le décret n°2011-541 du 17 mai 2011 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux, **le détachement des fonctionnaires dans un emploi de la collectivité dont ils relèvent.**

La collectivité n'a donc pas eu comme objectif d'empêcher de s'assurer du respect maximal de l'effectif des collaborateurs du cabinet, comme l'affirme péremptoirement la Chambre, car les agents occupant des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale et exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit n'a jamais dépassé le nombre de six alors que la collectivité avait la possibilité d'en recruter dix au maximum. En effet, les autres agents qui travaillaient avec les membres du cabinet exerçaient des fonctions d'exécution administratives ou de service à caractère permanent dont l'exercice ne requiert pas d'engagement personnel ou de relation de confiance personnelle, **contrairement aux affirmations erronées de la Chambre.**

Enfin, s'agissant des crédits, la rémunération des collaborateurs de cabinet, et plus globalement des personnels non titulaires est bien identifiée au compte 64131 dans la présentation du budget au chapitre 012 soumis au vote de l'assemblée plénière chaque année, **contrairement aux formulations de la Chambre régionale des comptes.**

### **7.2.3. Des emplois fonctionnels pourvus sans cohérence**

La direction de l'ensemble des services et leur coordination est assurée par un directeur général des services et des directeurs généraux adjoints, relevant des emplois fonctionnels en application de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le décret imposant un nombre maximal d'emplois fonctionnels, prévu à l'article 121 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, n'a pas été pris.

Le département affiche six emplois fonctionnels, notamment dans les états du personnel annexés au compte administratif mais en rémunérerait sept au 31 décembre 2013.

En 2014, deux directeurs généraux adjoints ont été recrutés. Il convient de rappeler que la loi susmentionnée du 12 mars 2012 a instauré un quota imposant, pour les prochaines nominations, des recrutements féminins.

#### **Une confusion entre fonction et emploi**

L'organigramme fait mention des délégués généraux mais pas des directeurs généraux adjoints, entraînant une confusion entre fonction hiérarchique et emploi fonctionnel.

Le répertoire des métiers du Centre national de la fonction publique territoriale prévoit que le directeur général adjoint « participe au collectif de direction générale (...) représente son secteur au sein de la collectivité et coordonne les directions et services de son secteur et, par délégation, met en œuvre, régule, contrôle et évalue l'activité des services »<sup>(49)</sup>. Dans les services du département du Var, ces missions sont celles des délégués généraux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que « le directeur général adjoint détient bien une fonction hiérarchique ». Ce constat, partagé par la chambre, plaide pour la suppression de la terminologie de délégués généraux et l'apparition des directeurs généraux adjoints dans l'organigramme.

De 2009 à 2014, la délégation générale aux solidarités, compétence essentielle du département, n'a pas été dirigée par un directeur général adjoint. Selon le département, la situation de l'agent concerné ne lui permettait pas d'être nommé sur un emploi fonctionnel. Comme indiqué *supra*, ce n'est que depuis 2014 que tous les délégués généraux sont directeurs généraux adjoints.

#### Un emploi fonctionnel détourné

A l'inverse, un directeur général adjoint anime la mission compétente pour la « qualité du service public », composée de trois puis deux agents, au sein de la direction générale des services. Pourtant, ses fonctions sont explicitement celles d'un chef de projet, comme le confirme la collectivité.

L'agent en cause ne bénéficie d'aucune délégation de signature, à l'inverse des autres directeurs généraux adjoints, et n'exerce pas les missions d'un emploi fonctionnel. L'intéressé a d'ailleurs signalé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il ne participait pas aux réunions de direction générale et considère avoir été mis à l'écart depuis 1994.

Enfant d'un ancien président du département, cet agent bénéficie d'un salaire moyen brut, y compris les charges, de 7 600 €, dont une prime annuelle de représentation de 7 054 €. Il bénéficie également de l'une des dix voitures de fonction du département en 2014.

Son affectation sur un emploi fonctionnel et les avantages qu'il en retire sont manifestement disproportionnés.

La collectivité est invitée à réserver les emplois fonctionnels aux postes de direction stratégiques, dans la transparence et dans le respect du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des communes et des établissements publics locaux assimilés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à mettre fin à cette situation. Il conviendrait donc d'affecter cet agent sur un poste en rapport avec son grade.

L'ancien ordonnateur soutient pour sa part que la chambre ferait « acte d'ingérence dans les choix du département s'agissant de l'administration de ses services ». Les observations ci-dessus de la juridiction relèvent cependant de l'analyse de la régularité de la gestion du département et de l'économie des moyens mis en œuvre par la collectivité. Elles s'inscrivent donc bien dans le cadre défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. L'ancien ordonnateur soutient par ailleurs, mais sans étayer cette affirmation que les « nombreux rapports et évolutions résultant du travail accompli [par cet agent] (...) ont permis au département d'accroître ses performances en matière de dématérialisation ». Sa production illustrerait par ailleurs l'expertise de l'intéressé, ce qui n'est pas non plus démontré.

<sup>49</sup> Répertoire des métiers, CNFPT, 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent concerné a reconnu et déploré la particularité de sa situation au regard de celle des autres directeurs généraux adjoints.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant du nombre d'emplois fonctionnels, le Département a effectivement constaté une erreur matérielle dans l'état du personnel annexé au compte administratif 2013.

En effet, le nombre de postes créés par l'assemblée départementale au cours des exercices précédents s'élève à 7 emplois fonctionnels (1 poste de directeur général des services et 6 postes de directeurs généraux adjoints)

S'agissant des nominations aux emplois fonctionnels, le Département, conformément aux dispositions du décret n°2014-1747 du 30 décembre 2014, procède à la déclaration annuelle afférente aux nominations équilibrées auprès de la Préfecture et de la Pairie Départementale.

Pour ce qui concerne le délégué général aux solidarités entre 2009 et 2014, le fonctionnaire qui assurait ces fonctions et en détenait les compétences relevait du grade de Directeur territorial, et ne pouvait statutairement pas être nommé sur emploi fonctionnel d'un Département de plus de 900 000 habitants.

Par ailleurs, la collectivité a répondu précédemment à cette observation qui distingue l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint et la mission de délégué général.

**Elle conteste donc de nouveau qu'il y ait confusion entre fonction et emplois** car comme l'indique 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 et des établissements publics locaux assimilés, « le directeur général des services du Département et le directeur général des services de la région sont chargés, respectivement sous l'autorité du président du conseil général et du président du conseil régional, **de diriger l'ensemble des services du Département ou de la région et d'en coordonner l'organisation.**

Il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services **chargés de seconder, de suppléer, le cas échéant,** le directeur général des services du Département ou de la région **dans ses diverses fonctions.** »

Il ressort donc qu'au-delà de ses fonctions de coordination, **le directeur général adjoint détient bien une fonction hiérarchique.** Enfin, comme le précise la chambre, l'ensemble des délégués généraux sont devenus directeurs généraux adjoints ce qui a mis fin à ce qui est présenté comme une confusion entre fonction et emploi.

Le Département avait donc conclu à la suppression et à la reformulation du chapitre 7.2.3 Des emplois fonctionnels pourvus sans cohérence ainsi qu'à la reformulation de l'alinéa intitulé « Une confusion entre fonction et emploi », **ce dont la chambre n'a pas tenu compte,** méconnaissant ainsi les modes de fonctionnement des collectivités et se retranchant derrière une **analyse purement théorique et interprétant de manière restrictive** les textes en vigueur.

S'agissant du directeur général adjoint chargé d'assurer la mission « qualité du service au public », la collectivité a expliqué par ailleurs le contexte de la mise en place de cette mission, (cf infra chapitre 7.3.3.) et si elle conteste le détournement de l'emploi fonctionnel elle mettra en œuvre les dispositions qui vont permettre de répondre aux exigences de la Chambre en mettant fin à cette situation.

#### **7.2.4. Des mises à disposition imparfaitement mises en œuvre**

Le département met à disposition une soixantaine d'agents et en accueille une cinquantaine, principalement les ouvriers des parcs automobiles et ateliers, qui sont en voie d'intégration. Les informations erronées et parfois contradictoires concernant ces agents illustrent les insuffisances du système d'information des ressources humaines <sup>(50)</sup>.

La pérennisation de mises à dispositions anciennes, depuis parfois plus de quinze ans <sup>(51)</sup>, relève davantage du maintien d'acquis historiques que de la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs le remboursement des dépenses de personnel correspondantes est imputé à l'article 6419 « Remboursement sur rémunérations du personnel » au lieu du compte 70848 « Mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes ».

##### Des mises à disposition imprécises et peu lisibles

Sur le fondement de conventions annuelles, la collectivité met des agents à disposition du syndicat mixte Ports Toulon Provence. Leur nombre a fortement diminué, passant de trente-huit en 2009 à dix en 2014, du fait de l'intégration progressive des agents concernés au syndicat mixte. Les dépenses de personnel correspondantes font l'objet d'un remboursement de la part du syndicat mixte.

Dans le cadre d'une convention conclue le 23 décembre 2005 avec la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), le département met également des agents à la disposition de ce groupement d'intérêt public. Une convention du 13 juin 2007 précise les relations financières du GIP avec le département. Celui-ci met à sa disposition du personnel et assure un soutien « logistique, humain et matériel ». Cependant les modalités de valorisation et de remboursement des prestations correspondantes sont complexes et incertaines.

Pourtant, l'article L 146-4-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, impose un remboursement du personnel mis à disposition de ces organismes. Cette imprécision ne permet pas à la collectivité de retracer les concours attribués, prévus à l'article L. 3313-1 et L. 2313-1 du CGCT.

##### Des absences de missions de service public et de remboursements

Concernant les associations, seules les mises à disposition à des « organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes » sont possibles en vertu de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La mise à disposition entraîne un remboursement des dépenses de personnel correspondantes, sauf dans les cas exclusivement prévus par le même article. Dans plusieurs cas, le comptable a dû corriger les erreurs dans la liquidation des recettes correspondantes. Des cas d'absence de remboursement, parfois sans validation de l'assemblée délibérante, en dépit du rappel de la réglementation auquel la direction des ressources humaines a procédé par note du 18 février 2009, ont été identifiés :

<sup>50</sup> Liste demandée dans le questionnaire n° 1, question 16 mais incohérente avec la paye et la liste des actes.

<sup>51</sup> ODEL, convention du 26 novembre 1996 d'après le commissaire aux comptes de l'association.

- L'association « laboratoire d'anthropologie de Draguignan et du Var » bénéficie d'une mise à disposition à titre gratuit.
- Un agent a été mis à disposition de l'association les amis de l'espace Peiresc, jusqu'en avril 2011, date à laquelle il a réintégré le conseil départemental, sans aucun remboursement.
- L'association des maires du Var a disposé, en 2009 et 2010, d'une mise à disposition semi-gratuite avant de la rembourser en totalité à partir de 2012.
- L'association de la Ligue de l'Enseignement a bénéficié d'une mise à disposition semi-gratuite jusqu'en 2011, date de la fin de la convention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a annoncé que « s'agissant des sommes non remboursées par les organismes ayant eu recours à ses agents, le département émettr[ait] les titres de recettes correspondants, pour les périodes concernées ».

En conclusion, cette organisation, peu lisible, alourdit les circuits de décision et les procédures. L'organigramme apparaît comme une stratification de situations historiques, procurant parfois des avantages personnels, et non comme le fruit d'une réflexion conduite dans l'intérêt du service public.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Les mises à dispositions concernant les agents de la collectivité sont effectuées dans le respect des règles statutaires et conformément aux dispositions de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 et au décret d'application n° 2014-456 du 6 mai 2014.

L'agent mis à disposition auprès de l'association Odel Var a réintégré les services départementaux le 3 janvier 2015, et l'association a bien respecté le remboursement de sa rémunération tout au long de cette mise à disposition.

S'agissant des remboursements des rémunérations d'agents départementaux mis à disposition à la MDPH, le Département, conscient de cette difficulté, va les mettre en place, dans les meilleurs délais, par une convention de gestion soumise à la commission permanente du mois de mars 2016.

Le Département observe que trois des quatre situations citées par la chambre ont été régularisées depuis plusieurs exercices. S'agissant des sommes non remboursées par les organismes ayant eu recours à ces agents, le Département émettra les titres de recettes correspondants, pour les périodes concernées.

## **7.3. L'optimisation des moyens humains**

L'organisation des services relève de l'ordonnateur, agissant en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales. Les moyens mis en œuvre demeurent néanmoins coûteux compte tenu de certains doublons.

### **7.3.1. Des marges de manœuvre dans la mutualisation des missions fonctionnelles**

La mutualisation avec d'autres collectivités est rare, sauf en matière de formation.

Le fait que le siège du département soit réparti à la fois sur Toulon et sur Draguignan, du fait d'un héritage historique, participe au déficit de mutualisation interne. Deux directeurs généraux adjoints, ayant par ailleurs d'autres missions, ainsi que la collectivité l'a souligné en réponse aux observations provisoires de la chambre, assurent les fonctions de directeurs administratifs, et sont dotés de quatre assistantes et d'un adjoint. A titre d'illustration de la complexité du dispositif, la gestion du courrier est pilotée par un secrétaire général et l'un des deux directeurs administratifs, avec le soutien d'une « chargée de gestion des parapheurs », d'une « responsable de l'affranchissement et de l'enregistrement des courriers » et d'un « chef de service vague-mestre ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a précisé que le secrétaire général détenait le rôle fonctionnel de répartition et de distribution du courrier entre les différentes entités de la collectivité. La responsable de l'affranchissement et de l'enregistrement matériel des courriers est chargée de la réception physique du courrier, le chef de service des vague-mestres ayant pour mission d'organiser la transmission physique des courriers « papier » vers l'ensemble des sites départementaux et entre ceux-ci. La chargée de gestion des parapheurs n'interviendrait que très peu dans le circuit du courrier, car elle cumule cette fonction avec celle d'assistante du directeur général des services.

Le cloisonnement des missions transversales affecte les activités comptables, qui sont assurées par quelque cent-cinquante agents répartis dans presque toutes les directions et ayant parfois plusieurs autres tâches. Un regroupement de ces missions par délégations ou directions importantes permettrait de diminuer le nombre d'interlocuteurs de la direction des finances et de la paie tout en favorisant une spécialisation et une application homogène des procédures financières. Cet émiettement explique en partie les lacunes de la comptabilité d'engagement et l'insuffisante fiabilité des comptes du département. Le département souligne qu'une réflexion est en cours, dans le cadre de la dématérialisation des échanges avec la paie.

Certains des soixante-et-onze agents rattachés à la direction générale des services ont des missions complémentaires voire redondantes : un secrétariat de la commission permanente est ainsi rattaché à un directeur administratif alors qu'il existe une direction des finances et des assemblées, et le maillage territorial est assuré par la mission « développement territorial, politiques contractuelles, maisons des territoires », par la direction des communes et des territoires, par la direction des pôles techniques et par la direction territoriale sociale. Le nouveau président du conseil départemental a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que, dans le cadre d'un projet de territorialisation, les « directions territorialisées polyvalentes » devraient être regroupées.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

La collectivité tient à préciser que les deux directeurs généraux adjoints qui assurent les fonctions de directeurs administratifs assument par ailleurs respectivement celles de délégué général au développement à la vie locale (avec autorité hiérarchique sur six directions) et de délégué général ressources (avec autorité hiérarchique sur sept directions). Le fait qu'ils soient dotés chacun d'un adjoint (par ailleurs, respectivement directeur de l'une des entités de chacune des délégations générales concernées) qui les supplée en cas d'absence, et non pas, au quotidien, n'apparaît pas comme une mesure particulièrement superfétatoire.

Sachant que ces deux directeurs généraux adjoints, au titre de leurs fonctions de directeur administratif au sein de la direction générale des services bénéficient de la collaboration de quatre assistantes (deux chacun), ceci n'apparaît pas non plus de mauvaise gestion car ces collaboratrices exercent les fonctions partagées à la fois sur les directions administratives et sur les délégations générales, leurs missions étant mutualisées **comme le souhaite ardemment la Chambre**. À titre d'exemple, le délégué général ressources ne dispose, en propre, **d'aucun secrétariat** car celui-ci est mutualisé avec les agents qui relèvent hiérarchiquement de la direction administrative de la direction générale des services. La chambre **n'a pas tenu compte de cette explication**, se contentant d'une interprétation erronée sur le nombre d'agents composant le secrétariat de ces deux fonctionnaires.

S'agissant par ailleurs de l'exemple cité de la gestion du courrier dont la Chambre estime qu'elle illustre la complexité du dispositif, il convient de préciser comme le relève partiellement la Chambre que le directeur administratif affecté à Toulon est le responsable hiérarchique direct des agents chargés de la gestion du courrier est à ce titre du suivi administratif de leur carrière. Le secrétaire général, quant à lui, détient le rôle fonctionnel de répartition et de distribution du courrier entre les différentes entités de la collectivité en fonction des thématiques rencontrées. La responsable de l'affranchissement et de l'enregistrement matériel des courriers est chargée de la réception physique du courrier « arrivée » et de l'envoi du courrier « départ », le chef de service des vagemestres ayant pour mission d'organiser la transmission physique des courriers « papier » vers l'ensemble des sites départementaux et entre ceux-ci. Pour en terminer, la chargée de gestion des parapheurs n'intervient que très peu dans le circuit du courrier, car elle cumule cette fonction avec celle d'assistante du directeur général des services. Sa mission concernant la gestion des parapheurs est également de vérifier la cohérence des actes soumis à la signature de l'autorité territoriale (conventions, arrêtés,...) avec ceux ayant permis cette opération (délibérations de l'assemblée départementale ou de la commission permanente), ce qui a peu à voir avec la gestion du courrier.

Si la chambre avait pu interroger les responsables concernés, elle aurait pu aisément constater que, de fait, les services sont très mutualisés à ce niveau de la collectivité et que les rôles sont bien définis pour chacun des acteurs concernés. Une réflexion est par ailleurs en cours pour rendre plus lisible l'organisation précitée. La chambre maintient son observation, **sans prendre en compte la réalité de l'organisation** d'une collectivité de la taille du département du Var.

S'agissant des deux autres exemples cités par le rapport, la collectivité confirme qu'une action est en cours afin de dématérialiser les échanges avec la paierie départementale et de fiabiliser les flux liés à la comptabilité. Pour l'organisation des maisons du territoire, qui dépendent de la direction générale des services, celles-ci sont d'ores et déjà en cours de suppression (1er semestre 2016).

Ce constat n'étant pas généralisé, la chambre n'a toutefois pas modifié ses observations sur la mutualisation des missions fonctionnelles, **faisant peu de cas de la réponse de la collectivité**.

### **7.3.2. La communication : un déficit d'évaluation et de mutualisation**

La communication, pilotée par la direction générale, est organisée par un service de communication interne, composé de six agents, et une direction de la communication externe, comptant vingt-huit agents. Avec trente-quatre agents, les ressources humaines affectées à la communication, qui représentent des dépenses annuelles de personnel, y compris les charges patronales, de 1,6 M€, sont supérieures à celles des services des finances, alors même que certains pôles ou directions assurent leur propre communication. Le renforcement de la stratégie de communication du département amène plusieurs observations

1) Ces missions n'apparaissent pas dans le plan d'engagement pour la période de 2013 à 2015 de la collectivité et ne font l'objet d'aucun objectif, à l'exception de la mise en place du site internet en 2013. Selon la collectivité, les objectifs auraient été fixés directement par le directeur général des services. L'efficacité du dispositif, mesurée par la bonne allocation des moyens au regard des résultats, n'est pas objectivée.

Les charges de personnel de la mission communication interne, qui assure la production, chaque année, de dix numéros d'une publication interne de vingt pages, de quatre films, de cinq reportages et d'une dizaine de créations graphiques, se sont élevés à 267 706 € par an en moyenne au cours de la période examinée.

Cette organisation entraîne des doublons. Les deux services disposent chacun de photographes, d'infographistes et d'un service administratif dédié. L'expertise en publication assistée par ordinateur (PAO) se retrouve à la fois dans les deux organes de communication et à la direction des relations publiques, qui dispose d'une imprimerie.

2) Une chargée de mission « communication financière », conseillère municipale à Toulon, assure « l'élaboration et la diffusion des documents d'orientation budgétaires et fiscaux », activité redondante avec celle de la direction des finances. Ses missions sont incertaines, en l'absence de fiche de poste dans son dossier, de fiches de notations depuis 2007 - sauf en 2013 - et du rapport de stage pourtant nécessaire à sa titularisation comme attachée. Elle apparaît dans l'organigramme en tant que « chargée de rédaction web ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressée a précisé que ces activités financières ne lui avaient incombé qu'entre 2001, date de son recrutement comme contractuelle, et 2006, date de son élection au conseil municipal. Depuis cette date, elle aurait été affectée à la direction de la communication en tant que rédactrice en chef de la revue départementale Varmag et aurait participé à la rédaction d'articles pour le site internet du département.

L'inexistence de fiches d'évaluation pendant six ans s'expliquerait selon elle et la collectivité, par l'absence d'obligation en la matière pour les contractuels. Pourtant, le décret n°86-473 du 14 mars 1986, applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, et concernant les agents non titulaires recrutés dans les conditions fixées à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, imposait en son article 2 et 3 qu'une notation soit établie chaque année au cours du dernier trimestre, avec une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent. Le rapport de titularisation n'a été produit ni par l'intéressée, ni par l'ordonnateur, à l'appui de leurs réponses aux observations provisoires de la chambre. En l'absence de ces documents, il est impossible de vérifier la régularité de la titularisation de l'intéressée.

3) Le service « communication événementielle », relevant de la communication externe, assure la mise en place d'un car servant de podium pour des animations et la distribution du magazine départemental Varmag dans des points de retrait. Pourtant, la direction des relations publiques dispose d'un service logistique adapté et de vagemestres.

En dépit de la réduction des dépenses constatée depuis 2006, que souligne le directeur de la communication, des leviers d'économies existent encore. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a informé la juridiction qu'un terme avait été mis à ces activités de « communication événementielle ».

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

1) Les objectifs de la direction de la communication pour la période de 2006 à 2012 ont été fixés par le directeur général des services au fur et à mesure de l'avancement des opérations conduites par les directions ou encore en fonction de choix managériaux. C'est pourquoi les missions et les actions de la direction de la communication n'apparaissent pas dans le plan d'engagement élaboré en amont.

Par ailleurs, la collectivité a fait le choix en 2011 de créer ex nihilo un service de communication interne devant développer un plus grand nombre d'actions en complément d'un journal d'information des agents départementaux réalisé jusque là par la direction de la communication. Le compte rendu de la réunion du secrétariat général de la direction générale des services en date des 19 avril 2010 et 5 septembre 2011 en fait état.

Il importait selon le directeur général des services que : « les outils de communication interne permettent à la collectivité et à ses agents une remise en cause de ses pratiques et de ses modes de pensées. La collectivité doit disposer d'outils lui autorisant la critique constructive » (extrait du compte rendu de la réunion du 5 septembre).

S'agissant des doublons entre les différents services, il est à signaler toutefois la prise en charge par la direction de la communication, de la gestion financière et du suivi de certains marchés utiles à la communication interne comme en atteste la note de la responsable de la communication interne, en date du 17 septembre 2013. De même, les services de la PAO de la direction des relations publiques ont été regroupés au sein de la communication externe à la fin de l'année 2015.

Les missions du service de la communication interne, rattaché à la Direction Générale des Services, ne se limitent pas à la publication du « Petit Carré » ; parmi elles, on peut citer :

- outre la parution de dix numéros du journal interne par année civile, le service édite également un numéro « hors série » (exemple : Le temps de travail, les congés, le compte épargne temps).
- la gestion, la mise à jour, et la refonte du site intranet
- la réalisation de films diffusés sur intranet (reportages par exemple sur les inondations, la découverte de métiers, la couverture d'événements comme les « tables ouvertes » dans les collèges, la cérémonie des vœux aux agents du Département...)
- des reportages photos institutionnels pour les directions qui le demandent (exemple : couverture de la journée consacrée aux Fonds Européens)
- de la création graphique : mise en forme des newsletters spécifiques pour les agents du social (100 % Solidarités) ou des Routes et Transports (100 % DGRTFAM) ; création d'affiches ou de flyers (ex : campagnes ponctuelles pour le tri du papier, pour la course des femmes...)
- création et mise en œuvre d'événements contribuant à la diffusion d'une culture commune, comme par exemple les « Cafés DG », rencontres ponctuelles sur un territoire entre le directeur général des services et les agents. Ou encore les Midi Découvertes, visites guidées de l'Opéra de Toulon, de l'Hôtel des arts, ou du Muséum d'histoire naturelle.
- création et animation d'une grande journée de cohésion.
- conseil aux directions en matière de communication : par exemple auprès de la direction des ressources humaines / rédaction du cahier des charges, et suivi du marché de communication autour du Fonds d'Insertion des Personnes Handicapées de la Fonction Publique (FIPHFP), ou auprès de la direction de l'environnement pour une campagne sur les gestes électro gagnants.
- Plus récemment une mission d'accompagnement au changement : plan de communication interne sur la concertation des agents en vue d'une réorganisation des services.

On peut donc difficilement restreindre l'action de la communication interne à la seule production du journal interne « Le Petit Carré ».

2) Pour ce qui concerne la chargée de mission « communication financière », cette personne a été recrutée dans le cadre d'un contrat « spécialiste » de catégorie A en 2001 au sein de la Direction des Finances et de l'Assemblée. Ses missions consistaient à la fois en l'accompagnement des référents Finances, pour la mise en œuvre de la nouvelle instruction comptable M52 applicable pour l'établissement des budgets primitifs 2004 et en la préparation, à l'occasion lors des assemblées plénières de documents d'information des élus. Par ailleurs, cette contractuelle, du fait de sa formation en communication et de sa parfaite connaissance des finances publiques, en collaboration avec la direction de la communication, élaborait des dossiers de presse relatifs à la situation financière la collectivité.

En 2006, lors de la nomination d'un nouveau Directeur de la communication, l'agent a exprimé le souhait auprès du Directeur général des services de l'époque, d'intégrer la Direction de la communication.

Il lui a alors été confié le poste de rédacteur en chef de Varmag, le magazine du Conseil général.

Élue au Conseil municipal de Toulon en 2001, vice présidente du CCAS de 2001 à 2013, Adjoint au maire depuis 2008, conseiller communautaire à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, cette agent bénéficie d'autorisations spéciales d'absences pour l'exercice de ses mandats conformément aux dispositions des articles L.2123-1 et suivants et L.5216-4 du code général des collectivités territoriales. Afin de concilier au mieux son activité professionnelle et ses responsabilités d'édile, cette agent a été réorientée en 2008, sur des missions plus générales de communication événementielle et numérique. Elle écrit régulièrement des articles publiés sur le site de la collectivité, var.fr.

En 2013, dans le cadre du dispositif de résorption de l'emploi précaire (loi du 12 mars 2012) cet agent après avoir constitué un dossier de candidature et avoir été entendue favorablement par la commission d'intégration siégeant au Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Var, est devenue fonctionnaire stagiaire en 2014 puis titulaire en 2015.

En ce qui concerne le rapport de stage en vue de la titularisation de cet agent, celui-ci a été transmis par la Direction des Ressources Humaines le 26 septembre 2014 à la hiérarchie de l'agent pour une titularisation au 1er décembre 2014.

A réception de ce rapport, la collectivité a alors été en mesure de titulariser l'agent, au terme de la procédure adéquate. Une fiche de poste de Chargé de communication est présente au dossier de l'agent. La collectivité s'étonne que la Chambre excipe de l'inexistence d'un document bien réel alors **qu'elle a eu accès à tous les dossiers du personnel.**

S'agissant de la distribution de la diffusion du magazine Varmag, son édition sera arrêtée à compter du 1er janvier 2016, la distribution des 10 000 exemplaires dans les offices de tourisme et mairie qui incombait aux agents du service « communication événementielle », de fait ne sera plus effectuée et n'engendra plus de frais de fonctionnement.

Par ailleurs, il a été mis fin depuis le 1er septembre 2015 aux activités du car podium.

### **7.3.3. La mission « qualité du service public » : une production réduite depuis 2013**

Comme indiqué *supra*, la mission chargée de la « qualité du service public », créée en janvier 2009, a regroupé trois puis deux agents. Elle vise à évaluer les prestations apportées aux usagers.

En cinq ans, la mission a évalué le site internet du département (2009), l'accueil du public dans les centres de solidarité et les unités territoriales sociales (2010), l'accessibilité aux maisons départementales de territoire (2009 à 2010) et a mené la rédaction d'une charte de communication écrite en direction du public (2011 à 2013). La mission assure la transmission aux directions concernées des presque deux mille messages reçus par la boîte contact du site internet de la collectivité (2012 à 2013).

Ces activités relèvent à la fois du domaine de la communication, auquel le département consacre de nombreux moyens, et de l'évaluation, portée par la mission « évaluation, conseil, études et qualité », qui regroupe sept agents.

La production de la mission chargée de la « qualité du service public » est réduite depuis 2013. Les charges de personnel de cette mission, y compris les charges patronales, s'élèvent à environ 236 000 € pour trois agents, jusqu'en 2013, et à 175 000 € depuis lors, dont 137 000 € pour la seule chef de projet.

En 2014, l'activité de la mission s'est presque exclusivement limitée à la transmission des courriels et le traitement direct de 115 messages. Le coût en frais de personnel d'un courriel traité, impliquant dans 94 % des cas une simple retransmission, s'élève à 90 €.

L'économie des moyens mis en œuvre est manifestement disproportionnée. De surcroît, cette activité ne nécessite pas les compétences d'un administrateur hors classe, sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que cette mission présentée un aspect stratégique pour la réorganisation de l'administration et pour répondre aux besoins des usagers. L'ancien ordonnateur a souligné pour sa part que « c'est toute l'expérience et les compétences d'un administrateur hors classe que nécessitait la mise en œuvre de la dite mission ». Cette position n'est toutefois pas partagée par l'intéressée qui, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a déploré au contraire le faible portage hiérarchique de ses activités.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département souhaite préciser que lors de son précédent rapport d'observations provisoires sur la gestion des exercices 1995 à 2004, la chambre avait indiqué qu'il était nécessaire que cet agent, puisse se voir effectuer des missions correspondantes à son emploi fonctionnel.

Les arguments fournis par la collectivité avaient dû répondre aux interrogations posées car cette situation ne figurait plus dans le rapport d'observations définitives en 2006.

La collectivité a toutefois souhaité tenir compte de ces remarques puisqu'à la fin de la mission qui lui avait été confiée pour la réorganisation du centre départemental de l'enfance, le fonctionnaire concerné a été nommé chef de projet « Humanisation des politiques publiques » à compter du 1er janvier 2009 et a été chargé de créer et de développer la Mission Qualité du Service au Public à compter du mois de février 2009. Ces fonctions étaient les suivantes :

- analyse de la prestation apportée aux usagers du service public par la collectivité, au regard des grandes missions et orientations départementales,
- s'assurer :

- de l'adaptation permanente des services et des actions de la collectivité aux réalités de terrain, en tenant compte des spécificités des territoires et des publics concernés,
- des garanties apportées au public en matière d'accessibilité, d'accueil, de considération, de déontologie et de confidentialité, de sécurité, de traitement des situations et des demandes, d'équité et d'égalité, de qualité des prestations rendues,
- de la lisibilité de l'action départementale et de l'information dispensée (y compris signalétique),
- recherche d'une meilleure adéquation entre nos réponses institutionnelles et les attentes des publics,
- élaboration de propositions afin d'améliorer le service rendu et l'image de la collectivité,
- s'assurer que le service public soit avant tout un service au public,
- définir avec le Directeur Général des Services des grandes priorités d'intervention, en lien avec le plan d'engagement annuel de la collectivité,
- réaliser des études et enquêtes visant à établir un diagnostic de la situation, avec deux entrées le public cible et la politique départementale,
- faire émerger des propositions et des préconisations afin de mettre en œuvre des actions correctives d'amélioration, de développer les initiatives intéressantes portées par les directions et les services,
- réaliser un rapport périodique sur l'état d'avancement de la mission confiée,
- travail en collaboration avec les directions, les pôles et l'instance collégiale.

Il apparaît donc que les missions confiées à cet agent relevaient par leur aspect stratégique, de fonctions correspondantes à l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint réduites depuis 2013.

La Chambre constate que la production de ce service est réduite alors que son contenu devait l'amener à prendre une part prépondérante dans l'harmonisation et la réorganisation de l'administration départementale, en aidant à la définition des besoins des usagers du service public. Ce constat s'appuie également sur l'opinion de l'intéressée qui, malgré son emploi fonctionnel de direction et de son grade administrateur hors classe n'a pourtant jamais alerté sa hiérarchie depuis 2013.

Le Département prend acte de cette observation et mettra en œuvre les mesures nécessaires afin de faire cesser la situation précitée.

#### **7.3.4. Le protocole : quatre responsables pour une mission**

Le protocole est piloté par quatre agents, dont trois de la direction des relations publiques.

L'ancien directeur a été le chef du protocole jusqu'à son remplacement par un nouveau directeur nommé en mars 2015. Il a été, à partir du 12 janvier 2015, désigné comme « conseiller technique expert en protocole » au sein de la délégation générale « ressources ». Dans les faits, il utilise son reliquat de congés avant son départ à la retraite. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a précisé que le département n'avait pas fait appel à lui depuis cette date, du fait d'un nombre réduit de manifestations.

Un agent, fils de l'ancien directeur, est chargé d'une unité de quatre membres assurant le protocole en tant que maître d'hôtel, en dépit de l'existence d'un service « fêtes et cérémonies », et un autre agent est le responsable du département « agenda institutionnel-protocole », en liaison avec le cabinet du président.

L'économie des moyens mis en œuvre en matière d'organisation et de fonctionnement du protocole est particulièrement contestable, notamment du fait d'une forte prépondérance familiale.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a fait valoir que le service du protocole assurait également la coordination des missions des agents d'accueil et de sécurité mais également du garage. Les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée soutiennent par ailleurs qu'en raison de la taille du département et du nombre de ses compétences, les effectifs des services du protocole ne seraient pas pléthoriques. Il apparaît néanmoins qu'un seul responsable paraît suffisant pour le bon pilotage de l'activité protocolaire. De surcroît, la collectivité n'explique pas la plus-value apportée par le responsable des maîtres d'hôtel, qui est le fils de l'ancien directeur, au sein du service des « fêtes et cérémonies ».

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

L'activité protocole est en charge de l'organisation de toutes les manifestations de la collectivité telles que les inaugurations d'équipements routiers ou de bâtiments ou l'accueil des personnalités.

Le chef du protocole est chargé d'organiser et d'ordonnancer l'ensemble des actions concourant à la réussite des actions relatives à ces manifestations.

Pour l'appuyer dans l'exercice de ses missions, il s'appuie sur un service « fêtes et cérémonies » dont dépend l'équipe des chargés du protocole. Cette unité, composée de quatre agents a pour rôle de mettre en œuvre et de coordonner l'aspect opérationnel d'une manifestation, naturellement sous l'autorité du chef du protocole.

Par ailleurs, toutes les procédures administratives notamment relatives aux listes protocolaires, aux invitations, au respect de l'agenda institutionnel sont traités par la responsable du Département « agenda institutionnel-protocole »

Tout cet ensemble complémentaire et bien distinct officie donc sous l'autorité du directeur des relations publiques qui assume par ailleurs les fonctions de chef du protocole.

S'agissant du conseiller technique expert en protocole, qui est l'ancien chef du protocole, il a pour rôle de faire des propositions afin d'améliorer le système et procédures en place.

Concernant le titre du chapitre, il est factuellement inexact. En effet, les missions des trois personnes relevant de la direction des relations publiques sont coordonnées et hiérarchisées sous l'autorité du directeur, chef du protocole, et seul supérieur à cette organisation. La collectivité souhaite préciser qu'en raison de sa taille et du nombre de ses compétences, il ne semble pas que le chiffre de quatre agents aux missions complémentaires soit pléthorique au regard des effectifs correspondants dans des collectivités de catégorie et d'importance comparable.

S'agissant plus particulièrement de la famille de l'ancien directeur des relations publiques, la collectivité souhaite préciser que les recrutements ont toujours été décidés par l'autorité territoriale et mis en œuvre par la direction des ressources humaines.

Il convient d'indiquer également que ce fonctionnaire a occupé le poste de directeur des relations publiques depuis le 15 avril 2010, direction dont la création date du 4 juillet 2007.

Or, son fils, a été recruté le 10 janvier 2000 pour occuper les fonctions de maître d'hôtel dans la direction des ressources humaines et moyens généraux ce qui correspondait à son diplôme de BTS des métiers de l'hôtellerie, option service.

Il a, par la suite, été affecté à la direction des relations publiques lors de la création de celle-ci.

Il a accédé au grade de technicien territorial après avoir passé les concours et examens professionnels organisés par les instances régionales ou nationales du CNFPT et nécessaires à l'obtention de grade. Il n'était pas placé sous l'autorité directe du directeur des relations publiques, ayant un supérieur hiérarchique direct. La chambre **n'a pas souhaité faire droit** aux arguments de la collectivité et procédé à une analyse dommageable pour les personnes concernées.

### **7.3.5. L'expertise technique pour les grands projets d'infrastructure**

Par délibération du 22 décembre 2003, un vacataire a été recruté pour une mission d'assistance et d'expertise technique auprès du directeur des infrastructures et des transports. La vacation était limitée à huit demi-journées. Par délibération du 12 janvier 2004, une voiture a été attribuée à l'intéressé, sans précision sur la possibilité de remisage à domicile de ce véhicule. Par délibération du 2 juillet 2007, les vacations ont été portées à douze par mois, sur la base de 98 €.

L'intéressé a été mis à la retraite par arrêté du 1er juillet 2003 après avoir été nommé, six mois avant, directeur général adjoint. Les arrêtés du 24 décembre 2003 et du 14 août 2007 l'ont nommé vacataire. Le contrat a été tacitement reconduit pendant la période sous contrôle, avec un coût annuel moyen pour la collectivité de 45 000 €, y compris les charges patronales, entre 2010 et 2014.

L'agent bénéficie d'une C4 avec remisage à domicile. Il figure dans l'annuaire de la collectivité qui indique qu'il disposerait d'un bureau dans l'immeuble Oméga, ce que contestent l'intéressé et l'ordonnateur.

Selon le nouveau président du conseil départemental, la limite des douze vacations par mois a été supprimée par une délibération du 15 décembre 2008 et un arrêté modificatif du 9 janvier 2009. Cette modification est toutefois sibylline puisque la délibération impose la production d'un état des vacations sans évoquer explicitement la suppression du plafond du nombre de vacation. Entre 2009 et 2013, le vacataire a ainsi été rémunéré entre 256 et 347 vacations par an, soit plus d'une par jour ouvré en moyenne.

La collectivité a justifié avoir déclaré le cumul de rémunération et de pension de l'intéressé à la caisse de retraite, en application des dispositions de l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui ont notamment pour objet de s'assurer que le montant brut de ses revenus d'activité n'exécède pas le tiers du montant brut de sa pension, conformément à l'article L.85 du même code. Cependant il ressort des pièces produites que les déclarations correspondantes n'auraient été effectuées que pour 2009 et 2010.

Une vacation se définit, selon la jurisprudence, comme l'exécution d'un acte déterminé et rémunéré, sans continuité dans le temps et sans subordination directe à l'autorité administrative. Ces conditions cumulatives ne sont pas remplies en l'espèce puisque les fonctions qu'occupe l'agent en cause correspondent à un besoin permanent du conseil départemental. La collectivité a d'ailleurs fait appel au même agent, durant toute la période. Le rapport annuel fait état « d'une mise à disposition auprès du DGA délégué aux routes, transports, forêts et affaires maritimes », impliquant une subordination juridique. Le lien contractuel entre l'intéressé et la collectivité présente les caractéristiques contractuelles énoncées à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>(52)</sup>

<sup>52</sup> CE, 4 mai 2011, commune de Fourmies, requête n° 318644 et CE, 15 janvier 1997, Commune d'Harfleur, requête n° 141737.

La requalification de ce vacataire en agent non titulaire a comme conséquence de lui rendre opposable la limite d'âge de 65 ans en vigueur avant la réforme des retraites de 2010. La reconduction pendant douze ans du contrat conclu avec cet agent de 70 ans est donc intervenue en violation des dispositions de l'article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Dès lors, c'est en toute irrégularité que cet ancien agent du département a été rémunéré pour les missions susmentionnées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a apporté les pièces justifiant la réalité d'un service fait (suivi du contrat de projet 2007 et 2013 entre l'Etat et la région en matière de transport, suivi des liaisons TGV ou des dessertes en TER...).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait état de besoins spécifiques et ponctuels, pour une durée qui ne serait pas prévisible, afin de justifier le recours à un vacataire. Le caractère temporaire d'une mission réalisée de manière récurrente pendant douze années s'avère cependant très contestable. Le nouveau président du conseil départemental en fonction a indiqué qu'un terme avait été mis à ce dispositif.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

La collectivité précise que cet agent a en fait perçu un cumul brut moyen d'un montant de moins de 32 000€ par an représentant une moyenne de 42 000 € charges patronales comprises pour la collectivité et non 45 000 €.

La collectivité affirme qu'il n'a jamais disposé de bureau affecté ni à l'Hôtel du Département ni au bâtiment Oméga.

S'agissant du caractère temporaire de l'activité de l'intéressé, la délibération n° 43/110 du 22 décembre 2003 prévoyait initialement un maximum de 8 demi-journées de vacances par mois, en fonction des besoins de la collectivité. Cette quantification des vacances tend à prouver que le besoin de la collectivité n'était pas permanent.

Compte tenu de l'engagement du Département dans le Contrat de Projet État Région 2007-2013, par délibération n° G12 du 2 juillet 2007, le nombre de vacances a été porté à un maximum de 12 par mois en fonction des besoins de la collectivité.

La définition de la mission d'assistance et d'expertise technique a été étendue par délibération n° G2 du 17 novembre 2008, ce qui justifie l'augmentation du nombre de vacances et la suppression par délibération du 15 décembre 2008 de la limite de 12 vacances par mois.

Les besoins de la collectivité ont nécessité le recours à des vacances et non un contrat puisque ces besoins sont variables (31 vacances en janvier 2015, 23 en décembre 2014, 22 en décembre 2013, 25 en juin 2013...) et répondent donc à un besoin spécifique et ponctuel en fonction de l'organisation de réunions avec des partenaires dans le cadre des missions confiées. Laquelle la mission revêt un caractère exceptionnel de part la nature hautement stratégique et la nécessité de recourir à une compétences affirmée.

L'agent intéressé a ainsi effectué des vacances de manière variable entre 15,5 et 9 journées par mois. Le nombre des vacances s'explique par la nature des dossiers confiés.

Pour ce qui porte sur l'activité, la collectivité souhaite indiquer que les rapports annuels 2009-2014 présentent de manière synthétique le déroulement de la mission et l'avancement des opérations d'une année sur l'autre en précisant les faits marquants de l'année considérée. Ils ont pour but de rendre compte aux responsables de la collectivité de la situation des opérations par rapport aux engagements pris par le Département par conventions. Il ne s'agit en aucun cas de rapports d'activité du vacataire.

L'activité proprement dite, objet de la mission, est présentée pour chacune des opérations, dans les dossiers, justifiant le service fait et la réalité du travail effectué.

Ces rapports n'ont pas vocation à justifier de l'ensemble des activités exercées par l'agent pour assurer ses missions, au même titre qu'il n'est demandé à l'ensemble des autres personnels de la collectivité, de produire chaque année un bilan complet de leurs activités afin de justifier de leur rémunération.

Enfin, le Département informe la Chambre que la collaboration de cet agent a cessé.

**Recommandation n° 4 : Supprimer les emplois inadaptés aux besoins et les rémunérations sans fondement juridique (communication, mission qualité au service public, conseiller technique du protocole...)**

#### **7.4. Le pilotage des ressources humaines**

Le taux de réalisation des dépenses de personnel, par rapport au budget primitif, varie entre 97 et 100 %.

Les prévisions budgétaires sont élaborées à partir des crédits inscrits l'année précédente, avec « l'effet noria », c'est-à-dire en neutralisant les départs et en intégrant les nouveaux recrutements. Les impacts positifs du glissement vieillesse technicité, retraçant l'incidence sur la masse salariale des avancements (environ 1 M€), des dispositions réglementaires (reclassements statutaires, hausse des cotisations patronales, revalorisation des agents de la catégorie C et B en 2014 estimée à 900 000 €<sup>(53)</sup>...) et les arbitrages de l'autorité territoriale (pilotage des heures supplémentaires, des frais de déplacements, des régimes indemnitaires...) sont ensuite évalués.

##### **7.4.1. Des outils pertinents de gestion prévisionnelle des emplois**

La gestion prévisionnelle des compétences et des emplois se décline selon plusieurs axes dans le dispositif « Compétences et ressources Var 2012 » puis à travers la mise en place, actuellement en cours, d'un projet d'administration.

A la suite du rapport produit par la chambre en 2011, une équipe de six agents, la Mission Emploi et Perspectives (MEP), dédiée à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences a été créée. Sa mission consiste à établir un diagnostic et à accompagner le changement organisationnel par le biais de différents outils.

<sup>53</sup> Estimation exacte à 0,05 %.

Le premier outil a consisté à renforcer le pilotage des ressources humaines au niveau des entités administratives par l'élaboration des projets de direction et de service. L'objectif était d'identifier les missions, obligatoires et facultatives, les compétences associées, les perspectives et de définir les ressources nécessaires à leur évolution. Douze directions ont finalisé leur projet. L'évaluation de la démarche, par le service des ressources humaines, souligne que ces documents traduisent davantage un état des lieux qu'ils ne reflètent de véritables projections de gestion des ressources et des compétences. Afin d'y remédier, la collectivité a mis en place des contrats d'équipe pour permettre « à chacun d'identifier son cadre d'intervention, les modalités d'organisation et de gestion, et les interactions et articulations nécessaires avec d'autres équipes ».

Le deuxième outil concerne les agents : fiches de poste sont utilisées comme un outil managérial, notamment lors de l'entretien annuel d'évaluation. La MEP a initié un répertoire des cent-vingt-deux métiers de la collectivité. Cet outil facilite le pilotage des compétences et des besoins de formation, l'évaluation des besoins humains et l'orientation des parcours professionnels. La collectivité estime que « l'ensemble du personnel permanent de la collectivité est aujourd'hui associé à une fonction repère ». Les missions ainsi définies pourraient être utilisées plus systématiquement dans le fichier paye et dans les organigrammes.

Le troisième levier est la gestion des postes faisant suite à l'établissement d'une cartographie des départs à la retraite. Le remplacement des départs à la retraite est conditionné par l'absence de possibilité de mutualisation et soumis à une validation du délégué concerné et du directeur général des services.

Le taux de vacances, indiquant le nombre de postes à pourvoir, et la durée frictionnelle de vacances, c'est-à-dire la durée moyenne de vacance des postes, constitueraient des indicateurs complémentaires utiles pour le pilotage de la masse salariale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a annoncé l'intégration prochaine de ces nouveaux indicateurs dans le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

#### **7.4.2. Des affectations contestables et des procédures de recrutement perfectibles**

Dans le cadre du contrôle, la chambre a analysé les conséquences au cours de la période examinée des recrutements réalisés antérieurement.

La procédure de recrutement en vigueur dans les services du département a été présentée lors d'une réunion du CTP du 28 novembre 2006.

Lors d'une vacance de poste, le besoin et les missions sont matérialisés par une fiche de poste. Les possibilités de reclassement, de résorption des agents en surnombre et de mobilité interne sont examinées en priorité depuis le principe d'absence de renouvellement automatique des départs à la retraite a été posé par une note du directeur général des services du 5 janvier 2009. La demande est validée par le délégué concerné, sans que cette étape ne soit systématiquement formalisée <sup>(54)</sup>. Selon l'ordonnateur, depuis 2013, un arbitrage par le comité de direction générale a lieu.

Un jury, auquel participe la direction des ressources humaines, sélectionne les candidats à partir d'une grille de critères. La candidature retenue est transmise au directeur général des services avec un avis justifiant son adéquation au poste. Le contrôle de la chambre a toutefois montré que, pour environ un quart des recrutements internes ayant concerné des chefs de service ou des responsables, la grille d'entretien n'avait pas été remplie.

<sup>54</sup> Sur l'exercice 2011, l'absence d'autorisation concerne quatre dossiers sur un échantillon de dix-neuf. Selon la collectivité, il s'agirait des seuls cas sur les 373 dossiers concernant cette année.

En 2014, la moitié des postes vacants (119 postes) a été pourvue dans le cadre de la mobilité interne et l'autre moitié (118 postes) par des recrutements externes. Le recours à la mobilité interne favorise la bonne utilisation des compétences et facilite une réelle évolution des carrières.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

Le besoin en personnel est matérialisé par un document précisant la nature du besoin signé par le Délégué Général et le Directeur et une fiche de fonction. En 2011, sur 373 besoins exprimés, il est observé 1% d'erreurs matérielles, ce qui correspond à quatre documents qui n'ont pas fait l'objet d'une signature de la part du Délégué Général. Depuis 2013, le besoin fait l'objet d'un arbitrage en réunion hebdomadaire du Comité de direction générale réuni sous l'autorité du directeur général des services.

S'agissant des 118 recrutements externes qui correspondent à des besoins justifiés de la collectivité et qui ne peuvent être pourvus dans le cadre de la mobilité interne, 83 concernent la Délégation Générale aux Solidarités, 3 la Direction des Collèges et Éducation et 8 la Délégation Générale Routes, Transports, Forêt et Affaires Maritimes et 24 recrutements correspondent à d'autres postes.

### Une publication tardive ou inexistante des emplois vacants

En vertu de l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, chaque nomination impose que l'emploi soit déclaré vacant. Une publicité est nécessaire, sous peine d'illégalité de la nomination, conformément aux dispositions de l'article 23-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 41 de cette même loi dispose que « lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade ». Cette disposition concerne tous les emplois vacants, y compris ceux pourvus par une mobilité interne.

L'archivage des arrêtés de vacances d'emploi par la collectivité est déficient, la simple conservation des références de l'arrêté étant insuffisante. Le recensement des agents recrutés est incomplet<sup>(55)</sup>.

Sur les vingt-huit recrutements d'agents de catégorie A réalisés en 2014, la moitié soulève une difficulté. Dans deux cas (7 %), aucune publication n'a eu lieu. Dans douze cas (43 %), la publication a eu lieu quelques jours avant la date de la prise de poste alors que la jurisprudence administrative considère qu'un délai de vingt jours est insuffisant<sup>(56)</sup>. Selon la collectivité, des offres d'emploi auraient été publiées sur son site internet avant ces dates.

Le département n'assure aucune publication pour les recrutements internes, en dépit des obligations législative rappelées par le juge administratif<sup>(57)</sup>. Alors que les agents non titulaires ne peuvent être recrutés sur des emplois permanents sans publication de vacances<sup>(58)</sup>, un contractuel a été nommé au poste de directeur des affaires immobilières et du patrimoine.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné la cohérence de cette nomination eu égard à la connaissance des dossiers par cet agent. Il s'est néanmoins engagé à déclarer dorénavant vacant tout emploi à pourvoir, y compris pour les mobilités internes, et à régulariser la traçabilité de la publication des emplois.

<sup>55</sup> La liste des agents recrutés transmise le 27 mars 2015 est incomplète : elle n'intègre pas deux agents. La liste des mobilités internes ne contient pas deux autres agents, appartenant à la famille d'un ancien président.

<sup>56</sup> CE, 16 juin 1997, n° 149088 et 157666.

<sup>57</sup> CE, 11 août 2009, n° 309132.

<sup>58</sup> CE, 14 mars 1997, n° 143800.

En revanche, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a souligné le caractère inédit selon lui de la jurisprudence, datant de 2009, à laquelle se réfère la chambre, et contesté son interprétation. Le Conseil d'Etat considère pourtant explicitement qu'une mutation interne réalisée sans publicité préalable est affectée d'une « irrégularité de procédure ».

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

La Direction des Ressources Humaines procède aux déclarations de vacances d'emploi dans le cadre des créations d'emplois, et lorsque l'emploi devenu vacant pour toute raison, conformément aux dispositions prévues par l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, génère un recrutement externe ou un recrutement d'agents non titulaires sur emploi permanent.

Le service assurant les déclarations de vacances d'emploi a connu une période au cours de laquelle l'effectif en charge de cette mission faisait défaut, expliquant en partie la déficience de l'archivage soulevé par la Chambre, cette situation est régularisée à ce jour.

Pour ce qui est du caractère incomplet de la liste de recrutement des agents, et s'agissant plus particulièrement des mobilités internes soulevées par la Chambre, il ne s'agit pas de recrutements ni de promotions internes, mais de changements internes d'affectation d'agents déjà en postes sur de nouvelles fonctions.

La note d'affectation de ces agents a été établie et diffusée respectivement les 16 septembre 2014 et le 28 novembre 2014.

S'agissant de l'emploi de Directeur du Patrimoine et des Affaires Immobilières, il ne s'agit pas d'un recrutement mais d'une mobilité interne d'un agent en contrat à durée indéterminée, soumis au décret du 15 février 1988 n°88-145 "les agents en CDI bénéficient au même titre que les agents titulaires des possibilités de mobilité interne, de mobilité externe, de mise à disposition..".

L'agent non titulaire affecté sur ces missions était précédemment du 1er octobre 2007 au 30 juin 2011, chargé de mission au sein de la délégation aux affaires juridiques, à la commande publique, au patrimoine et à la qualité (en charge des dossiers patrimoniaux).

Puis il a été affecté sur les fonctions de Directeur Adjoint de la Direction du Patrimoine à compter du 1er juillet 2011, soit sur une durée de plus de trois ans. Sa nomination sur les fonctions de directeur en date du 1er octobre 2014 est intervenue suite au départ à la retraite du précédent directeur le 30 septembre 2014.

Cet agent dispose à ce titre de six années d'expériences consécutives sur les sujets patrimoniaux et domaniaux, et de la parfaite connaissance des dossiers, en sus de sa formation juridique (Bac+5).

Par ailleurs, les modalités employées dans cette situation sont en tout point identiques à celles mises en œuvre pour tout autre agent dans la même situation. En effet, en interne, le Département ne procède pas à la déclaration de vacance. Dans la majorité des cas, et à l'instar de ce qui se passe dans bon nombre d'institutions, il est d'abord entrepris de façon préalable la recherche de candidature au sein de la direction concernée. Le Département a pris acte de la nécessité de déclarer vacant tout emploi quelles que soient ses modalités d'occupation (recrutement externe ou mobilité interne) et y procédera à l'avenir.

### Des recommandations nombreuses

Durant l'exercice 2014, 676 candidatures ont été « recommandées <sup>(59)</sup> » par des élus ou des directeurs généraux. Selon le département, ces recommandations concerneraient 15% des candidatures reçues.

Les recommandations des élus sont parfois décisives pour obtenir un poste <sup>(60)</sup>. Ainsi, en 2014, une infirmière, placée pourtant dernière par un jury, a finalement été recrutée grâce à l'entremise du cabinet du président, ce dernier ayant transmis sa candidature. Le département fait valoir qu'à l'inverse, certaines candidatures recommandées n'ont pas été retenues.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur, qui se félicite de « l'attractivité » du département, et le nouveau président du conseil départemental, ont estimé que les recrutements de personnes recommandées seraient minoritaires.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

La collectivité reçoit un grand nombre de candidatures spontanées dans lesquelles figurent celles transmises par des élus et des fonctionnaires de la collectivité. A titre d'exemple, sur les 676 candidatures recommandées évoquées par la chambre, celles-ci représentent 15 % du total des candidatures enregistrées par la collectivité.

A titre d'information, le Département a réceptionné pendant la période du contrôle de la chambre (2009-2014) un total de 27 296 candidatures.

Celles-ci sont majoritairement adressées à l'attention de Monsieur le Président du Conseil Départemental ou d'un Conseiller Départemental conformément à la procédure indiquée dans les publications.

La dénomination "recommandée" employée par la collectivité, en interne de ses services, correspond à une classification informatique utilisée pour faciliter le suivi des demandes transmises, sans qu'il y ait pour autant, une obligation particulière d'embauche, ni automatiquement de recrutement effectif.

En effet, ces candidatures sont traitées conformément à la procédure en vigueur. L'ensemble des candidatures reçues (quelque soit leur origine) constituent des viviers particulièrement utilisés pour des recrutements dans les secteurs d'activité en tension qui nécessitent de la réactivité, à savoir les services sociaux et médico-sociaux ainsi que les collègues.

Les candidats sont reçus en jury où sont conviés à un entretien individuel qui permet d'identifier leurs compétences, leurs expériences professionnelles nécessaire à l'exercice des missions.

Les quelques exceptions concernent une extrême minorité de situations auquel fait référence la chambre, à travers le recrutement d'une infirmière. Celle-ci est une puéricultrice diplômée d'État qui a réussi le concours territorial. Le profil de cet agent est adapté au besoin de la fiche de fonction diffusée. Le fait que des candidatures n'aient pas été retenues en dépit de recommandations atteste du fait que la collectivité s'assure de l'adéquation du profil du candidat aux exigences du poste. La procédure de recrutement qui a fait l'objet d'une présentation lors du comité technique du 28 novembre 2006, validée à l'unanimité par les partenaires sociaux, associée à l'ensemble des procédures internes des différents services des ressources humaines (carrière, mobilité), démontre **une volonté de transparence** qui va à l'encontre de toutes pratiques dont **la Chambre soupçonne** la collectivité d'y recourir.

<sup>59</sup> Selon la collectivité, le terme « recommandé » correspondrait seulement à une classification informatique.

<sup>60</sup> Dans le cadre d'un sondage, trois cas sur quarante-deux recrutements (pour les cadres A) et deux cas sur cinquante (pour les cadres C) ont été relevés.

Le sondage effectué par la chambre aboutit d'ailleurs à un taux de nomination après transmission par un élu ou un fonctionnaire de 7% en catégorie A et de 4% en catégorie B. La collectivité avait donc demandé que le titre de l'alinéa « des recommandations nombreuses » soit reformulé afin de faire ressortir qu'elles n'ont que peu d'effet. **La Chambre n'en a pas tenu compte**, ayant visiblement une **appréciation préalable** du fonctionnement du Département en la matière.

### Une prépondérance familiale

La présence de trois enfants des prédécesseurs de l'actuel président du conseil départemental (Maurice Arreckx, président de 1985 à 1994, Hubert Falco, président de 1994 à 2002 et Horace Lanfranchi, président de 2002 à 2015) dans les effectifs du département, durant la période sous contrôle, justifie que la chambre ait contrôlé leur carrière, y compris leurs différentes affectations et leur recrutement.

L'évaluation de la compétence de ces agents ne relève pas des missions de la chambre, qui ne formule donc sur ce point aucune observation. Elle rappelle toutefois que les recrutements doivent répondre aux principes fondamentaux posés par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur l'accès des citoyens aux emplois publics selon « leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les trois derniers ordonnateurs successivement en fonctions ont estimé que le recrutement familial serait un « constat sociologique général et intemporel » et que le refus de recruter tout individu apparenté à un élu méconnaîtrait également l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Selon eux, les recrutements des agents concernés n'auraient pas été réalisés au détriment « du mérite et de l'intérêt général ».

La chambre souligne que le fait, pour un élu, de recruter des proches constitue une irrégularité grave. En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'intérieur a ainsi rappelé que « s'agissant du cas où un maire souhaiterait recruter un parent, la voie contractuelle et celle du recrutement direct sans concours sont indissociables d'un risque pénal résultant de l'intérêt moral qu'aurait ce maire à recruter un membre de sa famille. En effet, il convient de faire une lecture combinée des dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale et celles résultant, d'une part, de l'article 432-12 du code pénal définissant la prise illégale d'intérêt et, d'autre part, de l'article L.2131-11 du code général des collectivités territoriales <sup>(61)</sup>, lesquelles tendent à écarter ce type de recrutement <sup>(62)</sup> ». Cette analyse s'applique évidemment à toutes les catégories de collectivités locales, y compris les départements.

Or, force est de constater que les trois agents concernés ont rejoint les services du département du Var alors que leur père présidait cette collectivité. Deux d'entre eux ont bénéficié d'un recrutement direct sans concours et occupaient durant la période contrôlée par la chambre des emplois figurant parmi les plus élevés de la collectivité (directeur du patrimoine et des affaires immobilières pour l'un et DGA responsable de la mission chargée de la qualité du service public pour l'autre). Le troisième agent, qui a été recruté en 2006 en tant que fonctionnaire, a été chargé de mission de coordination du Pôle Provence Verte, chef de service de l'administration générale puis a été détaché en 2014 pour l'exercice d'un mandat électif.

<sup>61</sup> Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

<sup>62</sup> Question n° 75550 au Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée au JO, le 17 août 2010.

Ces pratiques sont également éloignées des dispositions de l'article 2 de la nouvelle charte des élus, codifiée à l'article L.1111-1-1 du CGCT par la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, qui rappellent que « dans l'exercice impartial de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, direct ou indirect, ou tout autre intérêt particulier ». Le recrutement de ses enfants, par un élu, dans les services de la collectivité dont il est le président, constitue pour l'intéressé un intérêt personnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux anciens ordonnateurs mis en cause se sont interrogés sur la compétence de la chambre, officiant dans le cadre d'un contrôle de gestion, pour formuler des observations sur les recrutements réalisés par la collectivité concernée. Il ne fait toutefois aucun doute que les dispositions précitées de l'article L.211-8 du code des juridictions financières, aux termes desquelles « l'examen de la gestion [des collectivités territoriales et les établissements publics locaux relevant de la compétence des CRC] porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant », sont susceptibles de concerner la gestion des ressources humaines de ces collectivités et établissements, dans toutes ses dimensions, notamment les recrutements. Le même article fait certes interdiction aux chambres régionales des comptes de formuler des observations sur l'opportunité des objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné, mais en l'espèce, une observation concernant le choix des recrutements par l'autorité territoriale ne saurait être assimilée à une observation sur l'opportunité des objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Cette situation, suffisamment rare pour que la chambre décide de la signaler, l'a également conduite à vérifier l'existence éventuelle de liens familiaux concernant les autres agents du département.

De fait, parmi les agents départementaux, hors assistantes familiales, le taux d'homonymie est de 36%<sup>(63)</sup>. Presque un cinquième des agents ont au moins deux autres homonymes dans la collectivité.

La collectivité souligne à juste titre que ce taux significatif d'homonymie peut s'expliquer par la taille de la collectivité, la prépondérance de patronymes régionaux ou les mariages entre agents déjà présents au sein de l'institution départementale.

Il s'avère cependant que certaines familles sont fortement représentées dans les effectifs du département. A titre d'illustration, l'ancien directeur des relations publiques a été, directement ou non, durant la période sous contrôle, le supérieur hiérarchique de son fils, de son beau-frère, de sa compagne et de la fille de celle-ci. Sa sœur est formellement rattachée à la direction générale des services mais est affectée à un équipement dont les autres agents relèvent de la direction de son frère. L'intéressée a contesté, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, tout lien hiérarchique avec celui-ci.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur et le nouveau président du conseil départemental soutiennent que les recrutements, internes ou non, relèveraient seulement de l'autorité territoriale et de la direction des ressources humaines. En l'espèce, ils auraient été réalisés avant que le directeur ne soit nommé à son poste en 2010. Pourtant, la procédure de recrutement du département prévoit expressément que la direction se positionne sur un candidat. Or, l'intéressé était directeur-adjoint, et responsable du protocole, dès le 4 juillet 2007, soit avant ou au moment de la quasi-totalité de ces mobilités.

---

<sup>63</sup> A partir des bulletins de paye de décembre 2014, y compris les non-titulaires et les élus mais hors assistants familiaux.

Ainsi que l'ont également soutenu, dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée, le refus de recruter une personne apparentée à un fonctionnaire déjà en poste dans la collectivité est irrégulier. Pour d'évidentes raisons de déontologie, il convient toutefois d'éviter que la personne recrutée soit placée sous l'autorité directe ou indirecte de l'un de ses parents. C'est d'ailleurs pour cette raison que la mobilité de la sœur de l'ancien directeur des relations publiques, au sein de cette direction, a été refusée, au dernier moment, en 2011.

En dépit des compétences alléguées par les intéressés, que la chambre ne met pas en cause, ce regroupement familial est également suffisamment rare pour être signalé. Bien que les intéressés aient affirmé n'avoir tiré aucun avantage des liens familiaux qui les unissaient à leur supérieur hiérarchique, elle relève en effet d'une gestion contestable des ressources humaines de la collectivité.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

S'agissant des enfants des présidents successifs :

- L'une est agent du Département depuis 1988 sans que la Chambre n'ait au cours de ses précédents contrôles soulevé de difficulté en la matière.
- Le second comme indiqué infra, a été affecté sur le poste de Directeur du Patrimoine et des Affaires Immobilières conformément à la procédure de mobilité interne en vigueur dans l'institution, et au regard de ses compétences et de son parcours dans la collectivité.

Ainsi, après avoir été chargé de mission au sein de la Délégation aux Affaires Juridiques, à la Commande Publique, au Patrimoine et à la Qualité, et plus particulièrement en charge des dossiers patrimoniaux du 1er octobre 2007 au 30 juin 2011, il a été affecté en qualité de Directeur adjoint du Patrimoine et des Affaires Immobilières au 1er juillet 2011. Il est, par ailleurs, faux d'affirmer qu'il a été recruté alors que son père présidait la collectivité. Son premier emploi prenant date en effet de 2003 alors que le nouveau président avait pris ses fonctions en 2002.

Son affectation sur le poste de Directeur lors du départ en retraite de son prédécesseur découle notamment de sa parfaite connaissance des dossiers et de la confiance des équipes.

En outre, le choix d'affectation sur le poste de Directeur relève de manière justifiée de la décision du Directeur Général des Services.

Ainsi, le Département compte de multiples autres exemples de postes d'encadrement (tels que des postes de Directeurs, Directeur-Adjoints, ou de responsable de service) qui n'ont pas fait eux non plus, l'objet d'une procédure préalable de publicité en interne et ce dans le but précis de rendre possible l'avancement, la promotion en interne ou le déroulement de carrière d'un candidat naturel, légitimé par son expérience, ses compétences et son parcours professionnel.

Il s'agit là d'une procédure parfaitement classique et légale dont les agents de la collectivité peuvent bénéficier afin d'accéder à de nouvelles responsabilités, ainsi qu'à des postes de direction.

Par ailleurs, la désignation sur un poste de direction, revêt un caractère stratégique au sein d'une collectivité de la taille du département du Var, et n'implique pas automatiquement et systématiquement la recherche d'une candidature en externe. La fonction de Directeur-Adjoint du Patrimoine et des affaires immobilières n'a pas été remplacée.

Le Département tient à souligner le professionnalisme et l'attitude exemplaire de cet agent qui, notamment à l'instar d'autres homologues, a choisi de renoncer, en sa qualité de Directeur, au bénéfice d'un véhicule de service avec remisage à domicile, et n'a jamais utilisé sa filiation pour l'obtention d'un quelconque avantage dans l'exercice de ses missions tout au long de sa carrière.

- Le troisième agent est entré dans la fonction publique territoriale en qualité d'agent de bureau stagiaire depuis le 1er avril 1986 dans les services d'une commune du département du Var. Elle a ensuite été titularisée au grade de commis à la suite de sa réussite au concours correspondant puis intégré dans le cadre d'emplois d'adjoint administratif en 1990 comme le prévoyait les textes en vigueur. L'intéressée a été recrutée en avril 2006 alors qu'elle était précédemment responsable du service comptabilité/finances au sein d'une commune où elle avait en charge le management d'une équipe de 4 personnes.

Adjoint Administratif Principal de 2ème classe, elle a dans un premier temps été affectée à la Délégation Générale Routes, Transports, Forêt et Affaires Maritimes ( DGRTFAM) - Direction des Routes - gestion / programmation - service marchés.

Son ancienneté en qualité de fonctionnaire remontant au 1er mai 1987, lui a permis d'accéder dans le cadre des différents avancements de grade et promotions internes au grade de rédacteur territorial titulaire le 13 mai 2007, rédacteur chef territorial titulaire le 1er janvier 2009 et attaché territorial titulaire le 15 juillet 2011.

Ces nominations ont été concomitantes à son évolution de carrière par le biais de prise de fonctions à responsabilité, et ont respecté les règles statutaires d'avancement de grade et de promotion interne en vigueur.

Elle a été positionnée sur un poste de chargée de mission coordination du Pôle Provence Verte suite au CTP du 15 juin 2011 qui a validé la réorganisation de la DGRTFAM et la création des Pôles Techniques.

Elle a ensuite été nommée par intérim chef de service de l'administration générale à la suite d'un départ à la retraite d'un agent à compter de décembre 2012, puis confirmée sur ses fonctions en juillet 2013.

Dans le cadre de sa candidature aux élections municipales de mars 2014, cet agent a sollicité une mise en disponibilité, puis elle a sollicité au 1er octobre 2014 un détachement de plein droit pour exercice d'un mandat local, conformément aux dispositions prévues dans l'article 4 du décret 86-68 du 13 janvier 1986 qui a modifié l'article L2123-9 et L2123-10 du CGDCT, et fait suite à son élection en qualité de maire d'une commune varoise.

S'agissant plus particulièrement de la famille de l'ancien directeur des relations publiques, la collectivité souhaite préciser que les recrutements sont décidés par l'autorité territoriale et mis en œuvre par la direction des ressources humaines.

Il convient d'indiquer également que ce fonctionnaire a occupé le poste de directeur des relations publiques depuis le 15 avril 2010, direction dont la création date du 4 juillet 2007.

Or, les membres de sa famille cités par la Chambre relèvent des situations administratives suivantes :

Son fils a été recruté le **10 janvier 2000** pour occuper les fonctions de maître d'hôtel dans la direction des ressources humaines et moyens généraux ce qui correspondait à son diplôme de BTS des métiers de l'hôtellerie, option service.

Il a, par la suite, été affecté à la direction des ressources internes (en 2004) puis à la direction des relations publiques (2007) lors de la création de celle-ci, donc avant que son père en soit directeur.

Il a accédé au grade de technicien territorial après avoir passé les concours et examens professionnels organisés par les instances régionales ou nationales du CNFPT et nécessaires à l'obtention de grade. Il n'était pas placé sous l'autorité directe du directeur des relations publiques, ayant un supérieur hiérarchique direct.

Sa sœur a été recrutée le **1er septembre 2002** pour occuper les fonctions de secrétaire administratif dans la direction Direction des solidarités et de l'insertion. La collectivité conteste totalement l'affirmation de la chambre selon laquelle elle n'est que formellement rattachée à la direction générale des services et de fait a été placée sous l'autorité de son frère. En effet, elle assure le secrétariat de direction du Palais des Sports de Toulon dans le cadre de la convention de gestion qui lie le Département à une autre collectivité. Ses missions n'ont rien à voir avec celles assurées par les agents de la direction des relations publiques. Elle est placée sous l'autorité fonctionnelle d'un agent issu de cette dernière collectivité et n'a aucune relation hiérarchique avec le directeur de relations publiques que ce soit avant le 12 janvier 2015 (date de fin de fonction de son frère) ou après.

Son beau-frère recruté le **1er juin 1998** et affecté à la direction des ressources humaines et des moyens généraux puis à compter du 1er mars 2003 à la direction des technologies et des systèmes d'information et enfin à la direction des relations publiques le 1er décembre 2008 en qualité de chargé de suivi d'opérations à la suite d'un jury contradictoire qui s'est déroulé en présence du directeur de l'époque et de représentants de la direction des ressources humaines.

Sa compagne a été recrutée par le conseil général du Var le **15 février 1992** à la suite d'une mutation d'une autre collectivité. Cette mutation ainsi que sa première affectation sont donc intervenus bien avant le recrutement de l'ancien directeur des relations publiques qui a lui-même été recruté par le Département le 1<sup>er</sup> septembre 1995. Cette fonctionnaire a rejoint la direction des relations publiques le 4 juillet 2007 lorsque celle-ci a intégré les missions d'une direction dissoute à cette date, et alors qu'elle n'avait aucun lien familial avec celui qui n'était pas encore directeur.

La fille de cette dernière a été recrutée le **9 juin 2007** et affectée à la direction des relations publiques pour occuper les fonctions d'hôtesse d'accueil ; elle n'a jamais été placée sous l'autorité directe du directeur des relations publiques (qui ne l'était pas à l'époque), ayant un supérieur hiérarchique direct.

Sur un plan plus général, la méthode utilisée par la Chambre a consisté à rechercher à partir de la liste des noms des agents publics, la fréquence des patronymes récurrents.

La somme du nombre d'agents portant les quatre principaux patronymes au sein des services départementaux représentent donc 83 personnes soit un pourcentage de l'ordre de 1,5% des effectifs de la collectivité.

L'homonymie peut résulter de différentes causes, notamment :

- le mariage entre agents déjà présents au sein de l'institution départementale,
- l'adoption ;
- ou tout simplement la fréquence d'utilisation d'un nom dans une région donnée.

A titre d'exemple, le patronyme Martin est le premier porté dans le Département du Var (4000 foyers répertoriés) et les autres patronymes cités sont également très fréquemment portés. Il est donc logique de trouver un tel niveau d'homonymie.

Par ailleurs, le Département n'est pas en mesure de déterminer selon quelles modalités de calculs le chiffre de 36 % a été établi par la Chambre régionale des comptes, les services de la collectivité n'arrivant pas à reconstituer ces résultats, et n'ayant pas établi de système de quota de recrutements.

Le Département s'étonne de cette démarche, dont la finalité paraît avoir été imaginée spécialement pour le **Var**, dont il n'est nullement démontré qu'il ait des pratiques irrégulières et différentes des autres départements en matière de ressources humaines.

La Chambre entend démontrer l'existence de pratiques relevant d'une gestion contestable, et s'appuie sur une méthode qui vise à déterminer les cas d'homonymie (identité de nom) ou d'homogamie (identité de conjoints dans le même groupe social).

Les conclusions issues de la technique par sondage utilisée dans le cadre du contrôle exercé nous paraissent devoir être considérées avec la plus grande prudence, tant au plan scientifique, que juridique (mise en cause de la protection due à la vie privée).

En effet, la Chambre soulève derrière ses observations la problématique de la lutte contre l'endogamie.

Le Département ne peut accepter d'être tenu pour responsable d'une situation qui relève d'un constat sociologique général et intemporel.

Les pouvoirs publics nationaux n'ont qu'en partie résolu ce problème compte tenu de sa complexité (discrimination positive).

Les recherches du sociologue Pierre BOURDIEU, ou de Jean-Claude PASSERON reprises notamment dans leurs ouvrages relatifs à « la Distinction » et la « Reproduction sociale », sont toujours d'actualité, cinquante ans après qu'elles aient été produites. Il n'est pas une institution publique locale ou d'État (y compris juridictionnelle) qui n'échappe à la règle. La même recherche dans le secteur privé donnerait des résultats identiques, tant dans les petites entreprises (voir les professions de bouchers ou de notaires, l'accès à cette dernière profession étant pourtant sanctionnée par un concours), que dans les grands groupes privés (sélection assurée par des parcours de formation suffisamment onéreux pour garantir le maintien de la « filiation »).

Au plan juridique, la démarche adoptée soulève pour le Département les observations suivantes :

- Il apparaît que la période d'observation « sociologique » excède notablement la période de contrôle ;
- Le refus de recrutement de tout individu apparenté à un élu ou à un fonctionnaire déjà en poste dans la collectivité méconnaît deux principes fondamentaux de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen :
  - l'interdiction de discriminer en fonction de l'origine ;
  - l'accès à tout emploi public de tous les citoyens selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Cela conduirait le Département à exercer une discrimination à l'égard de ces candidatures.

On observera qu'à les supposer établies, les pratiques qu'entend dénoncer le Rapport ne contreviennent à aucun texte.

L'usage répété des patronymes aboutit à stigmatiser un ensemble de personnes en partant du simple fait qu'ils portent le même nom ou appartiennent à la même famille.

La situation ainsi créée est susceptible de nuire grandement au Conseil départemental du Var :

- Le Département du Var est présenté comme une institution favorisant l'endogamie, ce qui permettra de forger dans l'opinion publique l'idée que l'intérêt général n'a pas été servi, ni par ses élus, ni par ses services administratifs. Une telle conclusion est tout à fait inexacte et ne pourra être que préjudiciable au fonctionnement du Département, tant par l'exploitation qui pourra en être faite à l'extérieur qu'en interne.

La Chambre, suite aux réponses de la collectivité a procédé à l'anonymisation des différents développements concernés mais elle a suffisamment précisé les fonctions de chacun des agents concernés pour qu'ils puissent être identifiés, ce qui est de nature à porter gravement atteinte à leur réputation et à leur vie privée.

Au plan de la gestion de l'institution départementale, le rapport d'observations provisoires ne s'est pas attaché à la démonstration que l'Institution départementale aurait été moins bien gérée en conséquence du recrutement des personnes citées.

Ceci conduit le Département à s'interroger sur les constatations opérées par la Chambre, qui l'expose à un risque de discrédit de l'ensemble de l'institution, sur la base de constats ciblés sur la personnalité des dirigeants, notamment par la répétition systématique de patronymes.

Par voie de conséquence, le Département avait demandé à ce que le rapport définitif soit expurgé des passages concernés. La Chambre a maintenu ses assertions avec un caractère de partialité surprenant.

**Le Département maintient donc son argumentation réfutant les affirmations de la Chambre**, qui sous-entend par là que les agents ci-dessus mentionnés ne disposeraient pas de par leurs origines familiales des capacités, vertus et talents pour occuper les postes qui leur ont été confiés.

Rapprocher l'ensemble de ces dispositifs de recrutement et d'affectation de pratiques contestables semble, pour le moins, relever d'une appréciation générale ne prenant pas en compte la réalité des faits et leur chronologie.

#### Des nominations contestables

Outre des montages ingénieux permettant de contourner la réglementation, le contrôle de la chambre a mis en lumière plusieurs irrégularités ayant affecté des recrutements familiaux ou de fonctionnaires d'État.

##### 1) La nomination en qualité de directeur du fils d'un ancien président grâce à l'octroi irrégulier d'un contrat à durée indéterminée

Le remplacement du directeur du patrimoine et des affaires immobilières, par son adjoint, le 16 septembre 2014, n'a fait l'objet d'aucune publication de vacance de poste. L'intéressé était préalablement adjoint au sein de cette direction depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011, après avoir exercé des missions, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 30 juin 2011, au sein de la délégation aux affaires juridiques, à la commande publique, au patrimoine et à la qualité, en charge des dossiers patrimoniaux. La situation actuelle de ce directeur a résulté d'irrégularités antérieures.

Agent non titulaire sur emploi permanent, l'intéressé, fils d'un ancien président du conseil départemental, a en effet bénéficié de l'octroi irrégulier d'un contrat à durée indéterminée (CDI). Après avoir occupé dans les services du département des emplois saisonniers de 1996 à 2000, il est devenu collaborateur de cabinet en 2003, puis juriste en 2004, avant de signer un contrat à durée indéterminée le 4 juillet 2005.

La conclusion de ce contrat a été rendue possible par « le défaut de transposition de la directive <sup>(64)</sup> » n° 1999/70/CE du 28 juin 1999», facilitant la transformation en CDI des contrats à durée déterminée, alors même que la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique l'a retranscrite dans le droit français trois semaines après.

<sup>64</sup> D'après un considérant du contrat d'engagement à durée indéterminée du 4 juillet 2005.

Les conditions d'occupation à titre permanent d'un emploi permanent, en vertu des articles 13 et suivants de la loi du 26 juillet 2005, n'étaient pas réunies en l'espèce, comme l'a d'ailleurs confirmé le nouveau président du conseil départemental en réponse aux observations provisoires de la chambre. De surcroît, en dépit de l'affirmation contraire de la collectivité, qui n'est étayée par aucune pièce, le cursus universitaire en droit de l'intéressé ne le prédisposait pas à l'exercice de «compétences liées dans les domaines du tourisme et de l'aménagement du territoire » et ne répondait pas à l'exigence d'avoir passé des « diplômes d'études hautement spécialisées » qu'imposait la délibération du 6 avril 1995 pour recourir à un contractuel sur le poste de chargé de mission dans l'aménagement du territoire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que le principe de primauté des normes communautaires et d'effet direct des directives avait été appliqué en l'espèce. La chambre maintient par sa part que l'application d'une directive qui n'avait pas été transposée depuis 2001 aux fins d'éviter d'avoir à respecter les dispositions contraignantes de la loi la transposant qui a été publiée quelques jours plus tard, apparaît comme un contournement de la procédure.

L'ordonnateur a également relevé que le contrat avait été établi après avoir été « [transmis] de manière régulière au contrôle de l'égalité de la Préfecture » et alors qu'il n'avait « pas été déféré devant la justice administrative par le Préfet ». Pourtant, par courrier du 20 juillet 2005, le préfet a considéré que ce contrat était « entaché d'illégalité ».

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département s'étonne de cet intitulé qui stigmatise un agent en fonction de sa filiation. Comme précédemment indiqué, cela conduirait le Département à exercer une discrimination à l'égard de candidatures émanant d'agents disposant de tel filiation. On observera que les procédures qu'entend dénoncer le rapport ne contreviennent à aucun texte et elles ne correspondaient à aucune des pratiques (supposées) qu'entend dénoncer la Chambre.

Cet agent n'a pas été recruté sur un emploi permanent pendant la présidence de son père. A ce titre, les périodes d'emplois saisonniers (pendant les vacances d'été) correspondent à des renforts ponctuels par le recours notamment à des étudiants, comme le font toutes les collectivités et administrations.

S'agissant de l'emploi de Directeur du Patrimoine et des Affaires Immobilières, son remplacement s'est opéré par une mobilité interne d'un agent en contrat à durée indéterminée, soumis au décret du 15 février 1988 n°88-145 "les agents en CDI bénéficient au même titre que les agents titulaires des possibilités de mobilité interne, de mobilité externe, de mise à disposition..".

Cet agent non titulaire affecté sur ces missions était précédemment Directeur Adjoint de cette même Direction depuis plus de trois ans. Il dispose à ce titre de l'expérience requise et de la parfaite connaissance des dossiers, et a été affecté à ces missions en date du 1er octobre 2014, lors du départ en retraite du précédent Directeur.

Les modalités employées suite au départ de l'ancien Directeur laissant vacant son poste, sont en tout point identiques à celles mises en œuvre pour tout autre agent dans la même situation. En effet, en interne, le Département ne procède pas à la déclaration de vacance.

Le Département a pris acte de la nécessité de déclarer vacant tout emploi quelles que soient ses modalités d'occupation (recrutement externe ou mobilité interne) et y procédera à l'avenir.

Cet état de fait concerne l'ensemble des effectifs de la collectivité et n'est pas propre à la situation de cet agent.

Pour ce qui concerne les appréciations portées sur les expériences de cet agent, le Département a estimé qu'il dispose, de par son parcours universitaire et professionnel, de toutes les compétences nécessaires pour être recruté sur le poste de chargé de mission dans l'aménagement du territoire. En effet, titulaire d'une maîtrise de droit public, il a suivi un troisième cycle spécialisé en Administration et Gestion des collectivités territoriales, avec notamment des cours d'urbanisme, d'environnement, de développement économique local, de droit des collectivités. En outre, fort d'une expérience professionnelle de plus de deux ans au sein du CAUE (Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement), du 1er février 2001 au 28 février 2003, cet agent présentait le profil adéquat pour être recruté sur ce poste ou il était en charge de réaliser des études juridiques de faisabilité d'aménagement pour les communes et les particuliers.

S'agissant plus particulièrement du contrat à durée indéterminée du 4 juillet 2005, la Chambre indique que les conditions de recours à un tel contrat telles que définies dans la loi du 26 juillet 2005 n'étaient pas réunies. Or, la conclusion dudit contrat est antérieure de 22 jours à la publication de cette loi. Les conditions évoquées par la Chambre **n'étaient dès lors pas applicables** lors de la conclusion du contrat de cet agent.

Le Département s'est fondé sur le fait que la directive européenne du 28 juin 1999, dont l'objectif était notamment l'établissement d'un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation des contrats ou des relations de travail à durée déterminée, disposait que « les contrats à durée indéterminée sont la forme générale des relations de travail ».

Cette directive européenne aurait dû être transposée en droit français au plus tard le 10 juillet 2001, et ne l'était toujours pas en 2005. Devant le silence de l'État Français, qui aux termes des dispositions de la directive, devait déterminer « sous quelles conditions les contrats à durée déterminés sont réputés conclus à durée indéterminée », le Département, a appliqué le principe de primauté des normes communautaires et d'effet direct des directives, et a établi le contrat de cet agent en le transmettant de manière régulière au contrôle de légalité de la Préfecture le 6 juillet 2005.

Outre le fait que le présent contrôle de la Chambre porte sur la période de gestion 2009-2014, et que l'année 2005 n'y soit en principe pas soumise, le Département tient à souligner que ce contrat n'a pas été déféré devant la justice administrative par le Préfet.

Il est d'ailleurs étrange que la Chambre évoque le fait que par courrier du 20 juillet 2005, le Préfet du Var a contesté ce contrat. Pourquoi ne l'a-t-il pas déféré au Tribunal Administratif ? Plus au fait du droit administratif, Monsieur le Préfet a sans doute conclu que l'argumentaire de la collectivité était tout à fait légal.

## 2) La double position statutaire d'un agent

Le directeur général adjoint chargé de l'inspection générale des services a été détaché du ministère de l'intérieur, où il était directeur départemental des renseignements généraux, par arrêté du 3 avril 2006, jusqu'au 31 juillet 2013, date à laquelle il a fait valoir ses droits à la retraite. A l'arrêté portant fin de détachement du 20 juin 2013, a fait suite un contrat d'engagement sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint (DGA) daté du même jour.

Son corps d'origine ne lui permettait pas à l'agent de concerné de bénéficier d'un détachement sur un poste de DGA d'un département de la strate du département du Var, en vertu de l'article 18 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, comme l'avait rappelé à l'intéressé et au département, la direction de l'administration de la police nationale du ministère de l'intérieur. Il pouvait y prétendre en qualité de contractuel, à condition toutefois d'avoir été préalablement placé en position de mise en disponibilité.

Cet agent a néanmoins été recruté comme directeur général adjoint contractuel, par contrat du 1er mars 2006, au titre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en position de détachement et non pas de disponibilité, comme l'a reconnu le ministère de l'intérieur <sup>(65)</sup>.

La position de détachement a permis à l'intéressé de bénéficier de l'évolution de sa carrière dans son corps d'origine.

Consciente de cette irrégularité et pour éviter tout recours, la direction des ressources humaines n'avait transmis au contrôle de légalité qu'une partie des pièces, à savoir le contrat mais pas l'arrêté de détachement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé et l'ordonnateur ont indiqué qu'ils n'avaient fait que suivre les instructions du ministère de l'intérieur et nié le caractère intentionnel de l'irrégularité constatée. Pourtant, le directeur de l'administration de la police nationale n'a donné son accord que pour un détachement et non pour un recrutement de l'intéressé sur un emploi fonctionnel et les consignes données aux services des ressources humaines du département, par courriel du 28 mars 2006, montrent sans ambiguïté le caractère intentionnel de la manœuvre.

C'est donc en toute connaissance de cause que la collectivité a manœuvré pour que l'agent bénéficie, dans des conditions irrégulières, des avantages des deux positions administratives susmentionnées.

De plus, la collectivité n'a pas justifié avoir déclaré au service des pensions le cumul de rémunération et de pension au service de l'intéressé, en application du dispositif prévu à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour vérifier que conformément à l'article L.85 du même code, le montant brut de ses revenus d'activité, par année civile, n'excédait pas le tiers du montant brut de sa pension. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à procéder à cette déclaration.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Il n'y avait effectivement pas en 2006 dans le décret d'homologie d'équivalence permettant le détachement d'un commissaire divisionnaire dans un Département de plus de 900 000 habitants. Pourtant, dès l'engagement de ses démarches de mobilité, l'agent avait été conseillé dans le sens d'un placement en détachement par son administration d'origine, le Ministère de l'Intérieur, instance qualifiée s'il en est.

Le Département a, par courrier en date du 16 janvier 2006, adressé au Bureau des Commissaires de Police du Ministère de l'Intérieur, exprimé le souhait de recruter l'agent concerné sur un emploi contractuel après détachement de son administration d'origine. Par courrier en date du 6 février 2006, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a répondu à la demande du Département de le recruter « par voie de détachement pour occuper un emploi de contractuel » et a expressément donné son accord « au principe du détachement de ce fonctionnaire », demandant copie du contrat d'engagement. Le Ministère de l'Intérieur était donc tout à fait au courant du recrutement par contrat. L'arrêté de détachement a été pris par le Département pour acter de l'accord du Ministère sur le détachement, visé dans ledit arrêté. Accord de principe que le Ministère de l'Intérieur a matérialisé par arrêté du 3 avril 2006.

<sup>65</sup> En réponse à une communication adressée dans le cadre du présent contrôle par le Procureur général près la Cour des comptes au ministère de l'intérieur.

Si le Ministère de l'Intérieur avait estimé que le détachement de cet agent n'était pas possible en vue de son recrutement par contrat, modalité de recrutement dont il avait parfaitement connaissance, il aurait placé cet agent en position de disponibilité ou hors cadre, et non en détachement.

Le Département, qui a suivi la logique du Ministère, dans la mesure où cette situation était inédite pour la collectivité, s'est appuyé sur l'expertise des services ministériels. Si ces derniers avaient proscrit la possibilité de détachement et avaient placé leur agent en disponibilité, le Département en aurait tenu compte. C'est donc en toute bonne foi que le Département a géré ce dossier.

Le Département ne nie pas et n'a jamais nié le dire de la juridiction de contrôle.

Il se borne à constater que cette situation finale résulte d'une erreur initiale commise par les services du ministère de l'Intérieur, il y a dix ans quasiment jour pour jour.

Cette erreur est reconnue aujourd'hui par l'administration centrale « sur interpellation ».

En effet, si le ministère avait bien souligné à l'origine, qu'un détachement n'était pas possible sur un poste de directeur, il a en revanche réagi favorablement à la demande « d'un détachement pour occuper un poste de contractuel » comme le prouve le courrier du 06/02/2006 référencé DAPN/RH/CR n° 0537.

Il semble donc logique que la DRH de la collectivité ait pris en compte la position ministérielle et recruté l'intéressé sur un poste de DGA contractuel au titre de l'article 47 de la Loi du 26 janvier 1984.

Il y a donc sans nul doute une erreur à l'origine due à une mauvaise interprétation des textes par le Ministère de l'Intérieur, constitutive aujourd'hui d'une situation extravagante. Il eût été à l'époque facile d'y remédier par le biais d'une intégration définitive au sein de la collectivité. Encore aurait-il fallu que les données du problème soient clairement exposées par le ministère, alors que celui-ci a toujours assuré que le détachement était la position la plus adéquate, comme le prouve le courrier ci-dessus évoqué.

Il est donc injuste que l'on puisse imaginer que les administrations (ministère et collectivité) ont basement manœuvré pour faire bénéficier l'intéressé « d'une double position statutaire ».

Pour le Département, que l'agent soit placé en disponibilité ou en détachement par son organisme d'origine, ne change rien, puisqu'elle l'a recruté par voie contractuelle et l'aurait également fait s'il avait été en disponibilité.

Le positionnement statutaire initial de l'agent par son administration d'origine n'a aucun impact sur la bonne utilisation des deniers publics.

De plus la création d'un service d'Inspection Générale répondait aux préconisations formulées par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport définitif de janvier 2006. Les compétences et l'expérience de cet agent correspondaient pleinement au profil requis pour occuper ce type de fonction. Le pilotage de cette nouvelle mission de contrôle qui se devait en outre d'être assuré en lien étroit avec le directeur général des services, relevait donc d'un emploi de directeur général adjoint.

L'omission de transmission de l'arrêté de détachement relève manifestement d'une erreur humaine mais n'a rien d'intentionnel, **contrairement à ce que soutient la Chambre.**

En outre, la situation de l'agent concerné, bien connue des services préfectoraux au titre de ses fonctions antérieures, n'a pas soulevé d'observation de la part des services du contrôle de légalité au regard du contrat transmis. Cette omission a été réparée et le contrat du 20/06/2013 a été transmis à la préfecture du Var le 7/09/2015.

L'agent, dès lors qu'il avait plus de 60 ans et 9 mois, totalisait une durée d'assurance tous régimes définie par rapport à son année de naissance et avait obtenu l'ensemble des pensions personnelles de tous régimes dont il avait relevé pouvait cumuler sans limitation sa pension de l'État et sa rémunération d'activité. En conséquence, il n'était pas soumis à la limitation définie par l'article 85 du Code des Pensions civiles et militaires de retraite. Si la collectivité n'a pas déclaré le cumul de rémunération, c'est par méconnaissance de son obligation de déclaration même en cas de cumul de la pension de l'État sans limitation avec une rémunération d'activité. Le Département prend donc acte de cette obligation lui incombant et s'y conformera désormais.

Le Département réfute absolument toute intention de manœuvre irrégulière dans la gestion de cette situation et avait demandé le retrait de cette observation. Là encore, la chambre a persisté dans son intention de démontrer la supposée mauvaise foi de l'administration.

### 3) La nomination inadaptée de l'ancien payeur départemental

Ayant atteint l'âge de la retraite, le comptable en fonctions auprès de la collectivité du 7 juillet 2008 au 19 décembre 2010, a été embauché le 7 février 2011 pour trois mois dans le cadre d'un contrat d'engagement à durée déterminée. Il a été recruté « dans l'attente de la mise en place de la SPL <sup>(66)</sup> », dont il est ensuite devenu le directeur général. Le montant de sa rémunération, y compris les charges patronales, s'est élevé à 45 740 €. Selon l'intéressé, une partie en aurait été remboursée par la société publique.

Le département n'a pas non plus justifié avoir déclaré le cumul de rémunération et de pension de cet agent au service des pensions en application de l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, pour s'assurer que conformément à l'article L.85 du même code, le montant brut de ses revenus d'activité n'excédait pas le tiers du montant brut de sa pension <sup>(67)</sup>.

Ce dispositif appelle trois observations :

- L'imprécision du contrat ne permet pas de s'assurer qu'ainsi que le juge administratif en rappelle l'obligation, l'emploi a été préalablement créé par l'assemblée délibérante en vertu de l'article 34 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 <sup>(68)</sup>. Il est, de surcroît, difficile de vérifier que le niveau de la rémunération prévue par le contrat n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.
- L'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dispose qu'une collectivité peut « conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel ». Au cas d'espèce, trois contrats successifs ont été conclus entre le 7 février et le 31 octobre 2011.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a fait valoir que seul le premier contrat relèverait de la collectivité, les deux autres ayant été réalisés au nom de la SPL. Pourtant, le département est bien le co-contractant des trois actes synallagmatiques.

<sup>66</sup> Société publique locale.

<sup>67</sup> L'intéressé a toutefois apporté la preuve qu'il avait lui-même procédé à cette déclaration.

<sup>68</sup> CE, 14 juin 1993, commune de Sainte-Marie de la Réunion, n° 127692, CAA de Marseille, 22 février 2005, SAN Nord ouest de l'Étang de Berre, n° 03MA02246.

- La commission de déontologie n'a pas été saisie, en contradiction avec l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, au motif, selon la collectivité, que, pour un agent du conseil départemental recruté par la SPL, la commission se serait déclarée incompétente. L'avis de la commission de déontologie n°TO/2012-178, produit par le département en réponse aux observations provisoires de la chambre à l'appui de ce raisonnement, apparaît toutefois difficilement transposable au cas d'espèce. En effet, l'incompétence alléguée dans l'avis invoqué résulte d'une confusion sur le statut juridique des sociétés publiques locales : il ne s'agit pas d'établissements publics ou de collectivités, comme évoqué dans l'avis, mais bien de sociétés privées relevant de l'article 1<sup>er</sup> du décret modifié n°2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie. Une lecture juridique de l'avis aurait donc permis à la collectivité de déduire qu'elle devait solliciter la commission de déontologie.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département a bien saisi la Commission de Déontologie le 2 février 2012, dans le cadre du détachement d'un agent départemental auprès de la Société Publique Locale. La Commission s'est déclarée incompétente par avis du 15 mars 2012, au regard du statut de la société, en dépit de la transmission des documents afférents. Cet avis a été remis au magistrat instructeur de la Chambre le 19 mars 2015. Compte tenu de la motivation de l'avis rendu, qui s'appuyait uniquement sur le statut de la société, par définition identique pour l'agent départemental et pour la situation de cet agent, il n'est pas paru nécessaire à la collectivité de saisir à nouveau la commission, une présomption d'avis identique existant.

Par ailleurs, l'agent a procédé, de lui même, à cette déclaration en sa qualité de directeur général de la société publique locale, rémunéré par cette entité.

S'agissant des trois contrats successifs, un seul revêtait un caractère administratif (le premier) alors que les suivants constituaient des contrats de droit privé. Ils n'étaient pas soumis au statut de la fonction publique territoriale, puisque établis par un employeur privé. La collectivité n'était absolument partie dans ces contrats, dont le caractère synallagmatique est totalement infondé pour le Département.

**La collectivité a contesté l'observation de la chambre** qui interprète elle-même l'avis de la commission de déontologie qui s'était déclarée incompétente pour un cas tout à fait similaire. Si la déclaration d'incompétence valait pour l'un, elle le valait donc bien pour l'autre.

Le recrutement d'un agent par une société créée par le département qu'il avait la charge de contrôler en vertu du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, ne peut que susciter des interrogations sur l'application par le département des règles déontologiques.

En définitive, concernant la gestion des carrières et des recrutements, il conviendrait d'appliquer la réglementation et les procédures en vigueur, de mettre un terme aux interférences familiales ou interpersonnelles, et de respecter la réglementation sur le cumul des rémunérations d'activité et des pensions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, un ancien ordonnateur concerné a récusé l'existence d'interférences familiales ou interpersonnelles dans la gestion des ressources humaines de la collectivité en faisant valoir l'absence sur ce point de « démonstration reposant sur des preuves objectives ». Le nouveau président du conseil départemental a également récusé cette « appréciation subjective ». La chambre constate pourtant l'existence de ces interférences au regard de ce qui précède. Elle insiste en particulier sur la nécessité qu'il soit mis un terme définitif au recrutement, par la voie contractuelle ou par celle du recrutement direct sans concours, de personnes apparentées à des élus départementaux, compte tenu notamment des risques pénaux qui s'attachent à ces pratiques népotiques.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Enfin, le Département avait demandé le retrait de la formule « en mettant un terme aux interférences familiales ou politiques dans le choix des candidatures » et la référence à des pratiques népotiques, qui s'avèrent hors de propos et qui relèvent d'une appréciation non fondée de la situation.

Il est d'ailleurs regrettable que la Chambre stigmatise le comportement des élus et des fonctionnaires, remettant en cause à plusieurs reprises leur probité et leur compétence, alors que le magistrat instructeur, particulièrement pointilleux et perfectionniste, n'a finalement relevé que onze cas litigieux (selon lui) sur un total de plus de 5 000 agents titulaires et non titulaires sur une période de six années (2009-2014). Cette propension à l'amalgame apparaît injuste et jette le discrédit sur la collectivité et ses agents mais porte également atteinte à l'obligation de neutralité qui s'impose au juge des comptes.

#### **7.4.3. Une gestion discutable des carrières**

La gestion des avancements est assurée dans des conditions relativement favorables aux intérêts des agents du département.

##### **L'avancement de grade**

L'avancement de grade s'effectue selon des critères d'ancienneté et par l'exercice de fonctions particulières, en prenant en compte la manière de servir de l'agent.

La nécessité de maîtriser sa masse salariale impose au département d'avoir un taux de promotion inférieur à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions exigées pour bénéficier d'une promotion. La collectivité a ainsi fait le choix de sélectionner les agents promouvables et donc de ne pas porter le taux de promotion à 100 %. Ce taux s'établit à 30 % pour les agents de catégorie A, 45 % pour les agents de catégorie B, 50 % pour certains agents de catégorie C et de 100 % pour les autres. Le taux moyen d'avancement s'est établi à 41,77 % en 2013<sup>(69)</sup>.

Au sein des catégories C et B, respectivement 75 % et 50 % des postes sont pourvus en fonction de l'ancienneté dans le grade immédiatement inférieur, le reste relevant des propositions des directeurs et des délégués au regard, selon la collectivité, d'un argumentaire étayé. Les agents de catégorie A sont promus en fonction des missions réalisées. La totalité des agents lauréats des examens professionnels est promue.

<sup>69</sup> CTP du 4 février 2014.

La promotion interne a été très favorable à certains agents, dont l'actuelle directrice adjointe de l'association du personnel (Assovar), nommée attachée en 2010. En effet, à la suite de ses inscriptions successives sur la liste d'aptitude, elle a bénéficié d'avancements de grade comme adjoint administratif principal 2<sup>ème</sup> classe en 2000, adjoint administratif de 1<sup>ère</sup> classe en 2001, rédacteur en 2004, rédacteur principal en 2007, rédacteur en chef (2008) puis attaché en 2010. Cependant, cette évolution de carrière remarquable a résulté d'une application erronée de la réglementation.

L'inscription de l'intéressée sur la liste d'aptitude au grade de rédacteur, arrêtée au 3 novembre 2004, nécessitait qu'elle justifie de quinze ans de services effectifs, en position d'activité ou de détachement dans un emploi d'une collectivité territoriale, en vertu de l'article 5 du décret n° 95-25 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, applicable à l'époque. Au cas d'espèce, l'agent n'avait été détaché (en 1997), avant d'être intégré (en 1999) en collectivité territoriale, que sept ans avant son inscription sur la liste d'aptitude (2004).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont contesté cette irrégularité au motif que quinze années en tant que fonctionnaire suffiraient pour être éligible. Toutefois, contrairement à ce qu'a indiqué l'ordonnateur en fonction, les services antérieurs de l'intéressé ne peuvent être assimilés à des services effectifs dans la collectivité. En effet, l'article 5 du décret susvisé prévoit expressément que ces quinze années doivent être passées « dans un emploi d'une collectivité territoriale ». Les années passées au sein de la fonction publique d'État ne peuvent donc être comptabilisées.

L'ancien ordonnateur soutient également que le reste de la carrière de l'intéressée ne saurait faire l'objet d'observations critiques. En bénéficiant de six avancements en dix ans, alors que le taux d'avancement est de 45 % pour les agents de catégories B et de 50% pour certains agents de catégorie C, la carrière de l'agent concerné a pourtant indubitablement été favorisée.

#### L'avancement d'échelon

Le contrôle de la chambre a montré que les ingénieurs et les attachés en fonctions dans les services du département bénéficiaient d'un avancement d'échelon à la durée minimum, ce qui représente un gain de six ans sur une carrière par rapport à un avancement à la durée maximum.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que l'avancement d'échelon à la durée maximale était appliqué de manière exceptionnelle.

En considérant que chaque agent effectue sa carrière au département, à partir du 1er janvier 2010, le surcoût de l'avancement minimal pour les 158 ingénieurs de la collectivité est de 152 622 €, lissé sur environ quarante ans<sup>(70)</sup>. Pour les 277 attachés, ce coût, lissé sur environ quarante ans, est de 393 556 €.

#### La titularisation des contractuels

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, fixe les conditions de résorption de l'emploi précaire. Vingt-trois agents ont obtenu un contrat à durée indéterminée en remplissant les conditions d'ancienneté requises<sup>(71)</sup>.

<sup>70</sup> Calcul réalisé avec l'indice en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, hors modification du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet 2010 de 4,61 à 4,63, par le décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010. Le traitement annuel moyen des ingénieurs est de 26 758 €. Le gain cumulé de l'avancement minimum sur toute la carrière représente 3,61 % de leur rémunération.  $152\,622 = 26\,758 \times 3,61 \% \times 158$ . Pour les attachés, le traitement annuel moyen est de 27 588 € et le gain cumulé de 5,15 %.

<sup>71</sup> Six ans sur les huit dernières années pour les agents âgés de moins de 55 ans et 4 ans sur les 6 dernières années pour les agents âgés de plus de 55 ans.

Le décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre I de la loi du 12 mars 2012 a concerné cinquante-six agents contractuels. Quatorze contractuels relevant de la catégorie C ont été titularisés, à juste titre, sans sélection professionnelle. Sur les quarante-deux agents de catégorie B ou A, éligibles au dispositif, seuls vingt-trois ont été retenus, à la suite de leur réussite à l'examen professionnel.

La chambre rappelle que le dispositif de résorption de l'emploi précaire n'est opérant qu'en limitant le recours aux contractuels à durée déterminée. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que le taux d'agents non-titulaires était de 10% et qu'il se situait à un niveau inférieur à la moyenne constatée au sein de la fonction publique territoriale.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant de la procédure de l'avancement de grade, l'article 5 du décret n° 95-25 du 10 janvier 1995 applicable en 2004 dispose que « peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude prévue au 2° de l'article 3 ci-dessus :

1° Les fonctionnaires territoriaux qui, âgés de trente-huit ans au moins, justifient de quinze ans de services effectifs, en position d'activité ou de détachement dans un emploi d'une collectivité territoriale dont cinq au moins en qualité de fonctionnaire territorial d'un cadre d'emplois ou d'un emploi de catégorie C ».

L'agent dont la situation est soulevée par la Chambre n'était détachée dans la collectivité que depuis le 1er mars 1997, mais elle avait été recrutée en tant qu'adjoint administratif stagiaire par le Ministère de la Défense le 1er juillet 1985 et était donc fonctionnaire depuis cette date.

En outre, ayant intégré les effectifs départementaux depuis le 1er avril 1999, ses services antérieurs ont été assimilés à des services effectifs dans la collectivité. En effet, le Département a considéré que les services effectués par l'agent au ministère de la défense pouvaient être comptabilisés en services effectifs. Un grand nombre de textes considèrent ceux-ci comme étant les services effectués dans le service public toute fonction publique confondue.

Le statut particulier des rédacteurs territoriaux (décret n°2012-924 du 30 juillet 2012) l'énonce d'ailleurs clairement aujourd'hui dans son article 8.

Le Département a pu légitimement estimé que les conditions pour l'inscription de cet agent sur la liste d'aptitude afférente à la promotion interne au grade de rédacteur territorial étaient réunies au 1er avril 2004, date de sa nomination.

Réduire la gestion par la collectivité des avancements de grade et des promotions internes à cet exemple, apparaît être fort peu significatif. En effet, chaque année depuis 2009, plus de 450 avancements et promotion sont prononcés par la collectivité pour une moyenne de 2 000 agents remplissant les conditions statutaires. Cet amalgame apparaît fort préjudiciable pour l'image des fonctionnaires départementaux.

S'agissant des avancements d'échelons, le Département précise qu'il existe des exceptions pour lesquelles l'avancement d'échelon des agents, se fait, tous grades confondus, à la durée maximum notamment pour des situations d'agents liées leur manière de servir ou au fait qu'il leur a été infligé une sanction disciplinaire.

Quant au calcul effectué par la Chambre sur le coût qu'engendrait **sur quarante ans**, l'avancement à la durée minimum des attachés et ingénieurs ceci représente 13 655 € par année et 31,40 € annuel par agent (2,62 € par mois en moyenne). Ce coût n'est pas à la hauteur de l'importance que la Chambre entend donner à son observation.

Pour ce qui concerne, la titularisation des contractuels, le Département a appliqué le dispositif d'intégration prévu par les dispositions de la loi du 12 mars 2012 en titularisant les agents de catégorie C présentant les conditions d'éligibilité. Pour les agents de catégories B et A, des projections de classement et des projections financières ont été présentées aux agents éligibles lors d'entretiens individuels, leur permettant d'apprécier l'opportunité pour eux de s'inscrire ou non aux sélections professionnelles organisées dans le cadre d'une convention passée par le Département avec le Centre de Gestion. Si tous les agents éligibles au dispositif ont eu le choix de se présenter à ces sélections professionnelles et ont été informés individuellement par le Département des conditions d'intégration, certains y ont renoncé au regard de considérations qui leur appartiennent. Ont été stagiairisés les vingt-trois agents s'étant présentés et ayant réussi les sélections professionnelles.

S'agissant du nombre d'agents non titulaires, le Département souhaite préciser qu'il compte moins de **10% d'agents contractuels dans ses effectifs ce qui est deux fois moins qu'au niveau national qui s'élève à 20 %** (source rapport annuel DGAFP 2014 - SIAPS INSEE).

## **8. Les rémunérations et les avantages des agents**

Depuis le dernier rapport d'observations de la chambre, produit en 2011, la direction des ressources humaines s'est efforcée d'harmoniser l'octroi de primes, de limiter le recours aux heures supplémentaires et d'améliorer l'encadrement du temps de travail.

Durant l'instruction, cent-quarante-neuf dossiers ont été consultés, concernant des agents répartis dans toutes les directions et relevant de tous les cadres d'emploi. Les investigations réalisées ont toutefois été plus particulièrement ciblées sur les agents ayant une rémunération mensuelle supérieure à 4 000€ nets.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a indiqué que les constats et analyses ci-après présentés à la suite de ces vérifications ne relèveraient « aucunement de la période de contrôle » retenue par la chambre (exercices 2009 et suivants) et que la juridiction serait donc non fondée à les formuler. La chambre souligne que les observations correspondantes, concernant notamment le temps de travail et le régime indemnitaire des agents départementaux, portent sur des faits constatés durant la période examinée, et que la circonstance que les origines des anomalies et irrégularités constatées soient anciennes n'interdit en rien à la chambre de les signaler et de recommander qu'il y soit mis fin.

### **8.1. Le temps de travail**

Aux termes de la délibération du 26 octobre 2001, la durée de travail est de 35 heures hebdomadaires réparties sur quatre jours et demi de travail ou, selon la charge de travail, alternativement une semaine de quatre jours et une à cinq jours. La journée ou demi-journée prise doit être fixe et notée sur le planning horaire.

Les agents travaillant en unité territoriale sociale et au centre départemental de l'enfance bénéficient de trois jours supplémentaires de congés au titre des « sujétions spéciales liées au travail dans le secteur social », en application de l'article 2 de 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.

### **8.1.1. Une durée de travail inférieure à la durée légale**

Le temps travaillé, de 1 544 heures, est annualisé mais reste irrégulier au regard des 1 607 heures de travail effectif imposées par le décret modifié 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'Etat. Cette durée correspond à un plancher, ainsi que l'a précisé la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>(72)</sup>.

Conformément à une note de service du 19 décembre 2013, les agents du département bénéficient de vingt-neuf jours de congés. Le décret modifié n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que la durée des congés annuels s'élève à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, auxquels s'ajoutent deux jours supplémentaires lorsque huit jours de congés sont pris entre le 1er mai et le 31 octobre. Il résulte de ces dispositions qu'alors que les congés annuels devraient s'élever à vingt-sept jours, la collectivité accorde à ses agents deux jours non réglementaires. Au regard du salaire journalier moyen constaté au sein de la collectivité, le coût pour le département de cette irrégularité peut être estimé à 1,7 M€ par an<sup>(73)</sup>.

Par ailleurs, des jours d'anciennetés sont alloués à hauteur d'un jour au bout de dix ans puis d'un jour tous les cinq ans, soit sept jours supplémentaires par un agent ayant effectué toute sa carrière dans les services du département. Au regard de l'ancienneté moyenne et du salaire journalier moyen des agents, le coût pour le département de cet avantage également irrégulier peut être estimé à 0,8 M€ par an<sup>(74)</sup>.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a fait valoir que ces avantages correspondent à des acquis sociaux. Cette position est cependant contraire à la jurisprudence. Il n'existe en effet aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage de l'administration<sup>(75)</sup>.

Le président du conseil départemental accorde en outre aux agents de la collectivité sept jours de congés supplémentaires, réduisant encore davantage la durée de travail. Le coût pour la collectivité de cet avantage également irrégulier peut être estimé à 6,1 M€ par an<sup>(76)</sup>.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que les jours ainsi accordés ne seraient pas strictement des congés puisqu'ils sont imposés aux agents par l'autorité territoriale et non récupérables. Il n'en reste pas moins que leur octroi a pour effet de réduire encore davantage la durée annuelle de travail des agents départementaux. La chambre prend bonne note de l'intention manifestée par l'ordonnateur de limiter ces « jours de fermeture » aux seules journées de « pont » (soit 3 à 4 jours) en 2016, mais l'invite à supprimer l'intégralité des jours de congés dont le département fait irrégulièrement bénéficier ses agents.

<sup>72</sup> CE, Fédération nationale Intercos CFTD - Syndicat CFTD Intercos des Pyrénées Atlantiques, 9 octobre 2002.

<sup>73</sup> Le laboratoire, le centre départemental de l'enfance et les assistants familiaux sont exclus du périmètre. Les saisonniers, représentant 4 % des effectifs, sont comptabilisés. Le salaire moyen annuel brut et les charges patronales s'élève en 2014 à 41 927 € pour 215 jours de travail. Le coût journalier moyen s'élève à 195 € et la collectivité compte environ 4 500 ETP, qui bénéficient de 9 000 jours de congés indus.

<sup>74</sup> Il ressort du rapport sur l'état de la collectivité de 2013 que 26 % de ses agents ont une ancienneté entre 9 et 14 ans et disposeraient d'un jour de congés supplémentaires, que 16,85 % ayant une ancienneté comprise entre 15 et 24 ans bénéficieraient d'au moins deux jours de congés supplémentaires et que 7,82 % ayant une ancienneté de plus de 25 ans bénéficieraient d'au moins quatre jours de congés supplémentaires. Le département comptant 4 500 ETP, 1 170 jours supplémentaires seraient accordés aux agents entre 9 et 14 ans d'ancienneté, 1 520 jours supplémentaires seraient accordés aux agents ayant entre 15 et 24 ans d'ancienneté et 1 410 jours supplémentaires seraient accordés aux agents de plus de 24 ans d'ancienneté, soit au total 4 100 jours de congés indus.

<sup>75</sup> CAA Bordeaux, 11 oct. 1999, n° 96BX01945.

<sup>76</sup> Coût journalier moyen de 195 € pour 4 500 ETP. Concerne 31 500 jours de congés indus.

D'autres autorisations d'absences sont accordées pour des événements familiaux, fêtes religieuses... Certains agents disposent de congés supplémentaires au-delà de la durée prévue dans la note du 19 décembre 2013. Ainsi, six jours et demi ont été accordés à un agent de la direction des relations publiques pour des concours et examens au lieu des cinq possibles <sup>(77)</sup>.

Toutes choses égales par ailleurs, le coût structurel annuel pour la collectivité de cet ensemble d'avantages irréguliers s'élève à 8,6 M€. La chambre avait observé en 2006 qu'au minimum 230 000 heures de travail, représentant quelque 150 emplois à temps plein, étaient non effectuées. En 2014, les agents ont travaillé 215 jours au lieu de 224 jours ouvrés <sup>(78)</sup>, ce qui représente un minimum de 284 000 heures de travail non effectuées, en hausse de 24 % par rapport à 2006, soit l'équivalent de près de 180 emplois à temps plein.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné le caractère théorique du calcul de la chambre dans la mesure où de nombreux cadres travaillent plus de 35 heures par semaine. La chambre relève cependant que ce temps de travail supplémentaire a été neutralisé par l'octroi aux intéressés, jusqu'au 31 décembre 2013, de 23 journées d'« aménagement et réduction du temps de travail » (ARTT).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur s'est dit « surpris des divergences de points de vue entre le présent rapport et les rapports précédents ». Pourtant, le rapport sur la situation financière et la gestion prévisionnelle des ressources humaines du département du Var, pour les exercices 2003 à 2011, que la chambre a rendu public en 2011, avait déjà souligné que la durée annuelle de travail des agents de la collectivité était « nettement inférieure aux 1 607 heures requis par les textes ».

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Pour ce qui concerne les deux jours supplémentaires de congés annuels, il résulte des acquis sociaux accordés historiquement par l'autorité territoriale et non remis en cause à ce jour.

Les 7 jours de fermetures des services accordés par l'autorité territoriale chaque année, ne peuvent être assimilés à des congés annuels dans le sens du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985, car ils sont imposés, et non récupérables.

Cependant, la collectivité afin de poursuivre son effort de respect de la durée réglementaire de travail adaptera à compter de 2016, ses jours de fermeture de service aux seules journées de pont. Cette disposition aura pour effet en 2016 de réduire de 7 jours à 4 jours, et pour 2017 de 7 jours à 3 jours de fermeture de service.

Soit un gain total de 61 ETP en 2016 et 81 ETP en 2017.

S'agissant du nombre d'heures de travail non effectuées par les agents de la collectivité, le calcul de la Chambre est très théorique car il ne prend pas en compte le fait que de nombreux cadres (catégories A et B) effectuent souvent plus que leur durée hebdomadaire de 35 heures à cause de l'interdiction de perception de l'indemnité horaire de travaux supplémentaires. Il faut donc diminuer d'autant le nombre d'heures de travail comptabilisé par la Chambre. Cette minoration s'élève à plusieurs milliers d'heures mais elle s'avère difficile à comptabiliser de manière précise.

<sup>77</sup> En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité évoque 5 jours (les 18, 20, 23, 24 et 26 juin 2014) mais omet d'ajouter le 30 juin et une demi-journée le 1<sup>er</sup> juillet 2014, selon le fichier constitué par le département le 5 mars 2015. Il s'agit d'un membre de la famille de l'ancien directeur des relations publiques.

<sup>78</sup> 104 week-ends, 10 jours fériés, 27 jours de congés légaux, y compris le fractionnement et 9 jours de congés indus, sans prendre en compte les jours d'ancienneté. ETP : 4 500. Un jour de congés est comptabilisé pour 7 heures.

Par contre, l'**argument** indiquant que ceux-ci bénéficiaient de vingt-trois jours d'ARTT **est erroné**, puisque, **contrairement à ce qu'affirme la Chambre**, le temps de travail n'est pas annualisé. Le magistrat instructeur a semblé avoir certaines difficultés à appréhender le système mis en place dans l'administration départementale. Il s'agit en effet de temps non travaillé, en dehors duquel les cadres de la collectivité effectuent leurs horaires réglementaires de travail hebdomadaire (35 heures) et même plus pour nombre d'entre eux. Les jours indiqués correspondent aux quarante-six demi-journées non travaillées inscrites dans le planning de service de ces agents dans le cadre de leurs horaires hebdomadaires de service.

### **8.1.2. Une mise en place tardive du compte épargne temps**

Le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels du fonctionnaire territorial dispose que les congés dus pour une année de service accomplie ne peuvent se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle accordée par l'autorité territoriale. En ce qui concerne le département du Var, l'exception est devenue la règle, comme l'avait déjà relevé la chambre dans son rapport de 2006.

Par délibération du 13 décembre 2013, le département a mis en place très tardivement, le 1er janvier 2014, le compte épargne temps (CET) pourtant de droit en vertu du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps modifié par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010. La collectivité justifie ce délai de mise en œuvre par l'absence, à l'époque, d'informatisation des congés et par des difficultés réglementaires. Au 31 décembre 2014, le nombre de journées intégrées dans le CET était de 9 454 jours.

Le compte épargne-temps est alimenté par le report des congés sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année ne puisse être inférieur à vingt en vertu de l'article 3 du décret susmentionné du 26 août 2004. Sur l'année 2014, cent vingt-et-un agents ont pris un nombre de congés inférieur à ce seuil, sans que cette situation ne puisse s'expliquer par des congés de maladie. Le nouveau président du conseil départemental a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que ces anomalies résulteraient d'erreurs « de manipulation humaine », ce qui met en lumière le manque de fiabilité de la comptabilisation des congés.

Des agents mis à disposition ont vu leur CET alimenté par le département alors que leur position implique une gestion de leurs congés par leur organisme d'accueil, en vertu de l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

La chambre rappelle que l'instruction budgétaire et comptable M 52, complétée par l'arrêté du 9 décembre 2014, imposent de comptabiliser des provisions pour la mise en œuvre du compte épargne-temps afin de « couvrir le coût que la collectivité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...) ».

#### **Un report jusqu'au 31 mars**

Par note du 19 décembre 2013 du directeur général des services, les agents sont autorisés à utiliser leurs congés de l'année précédente jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Sur l'exercice 2014, cette facilité a porté sur 25 267 jours, soit l'équivalent de 267 % du CET, qui n'ont pas été comptabilisés.

Ce dispositif aurait pour objectif d'éviter de conserver des CET pléthoriques. Il contrevient toutefois au principe d'annualité des congés et en complexifie le contrôle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir qu'au-delà de la date du 31 mars, les congés restant de l'année précédente sont supprimés. La chambre observe cependant que ce dispositif institutionnalise un report que la réglementation n'autorise qu'à titre exceptionnel.

#### Une incertitude sur la réalité des congés comptabilisés

Il apparaît que, sur l'exercice 2014, 137 agents, dont 78 relèvent de la direction des relations publiques, et notamment les gardiens, n'auraient pris aucun congé. Le nouveau président du conseil départemental a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les gardiens notamment disposent d'un cycle de travail spécifique qui ne permet pas de saisir leurs congés dans le logiciel dédié. La chambre n'est pas convaincue par une explication signifiant, au mieux, que la collectivité n'a pas de vision consolidée et n'assure pas la traçabilité des congés pris.

Cette absence de congés soulève la question de la réalité de leur suivi. Selon le département, les récupérations justifieraient cette absence de congés. La collectivité ajoute que depuis 2014, à défaut d'être inscrits au CET, les jours non pris seraient perdus pour les agents.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

Le décret de 2004, tel que prévu par le législateur posait aux collectivités territoriales un certain nombre d'obligations dans la mise en œuvre du CET qui induisaient pour le Département du Var des difficultés de fonctionnement.

En effet, la non informatisation des congés aurait contraint le Département à contrôler le dispositif tel que prévu dans le décret de 2004 de manière manuelle, ce qui aurait été une source d'erreur, et de coût fonctionnel en raison des moyens humains à déployer autour de cette tâche.

C'est pour cela que la collectivité a engagé une réflexion en 2005 sur l'informatisation des congés qui a abouti en 2010, en raison de difficultés de mise en œuvre liées aux contraintes du dialogue social.

Par ailleurs, la rigidité de certaines dispositions du texte (délai de péremption des jours, nombre minimum de jours à accumuler pour pouvoir utiliser le CET, délai de préavis pour l'utilisation du CET...) relevée à l'occasion de discussions parlementaires a d'ailleurs conduit le législateur à opérer des modifications substantielles du texte par la rédaction du décret du 20 mai 2010. Suite à cette parution la collectivité a mis en place l'informatisation des congés en 2010, puis a poursuivi le dialogue avec les partenaires sociaux qui a abouti à une présentation en CTP en 2013, pour une mise en place effective au 1er janvier 2014.

Sur le fait que 121 agents ont pris un nombre de congés inférieur au seuil de 20 jours en 2014, cette situation s'explique par une erreur de manipulation humaine lors de la première année de mise en place du CET. Un travail d'identification a été opéré dès septembre 2014 pour remettre en conformité les situations. La mise en place d'un système de blocage mécanique va être réalisée.

Par ailleurs, le Département a fait le choix, essentiellement pour des raisons financières et budgétaires, de **proscrire l'indemnisation des jours de congés non utilisés** au titre du CET dans le cadre de sa mise en œuvre, ce qui ne nécessite donc pas la constitution de provisions.

Le contrôle de la comptabilisation des congés annuels est effectué grâce à un paramétrage informatique qui identifie précisément le millésime des congés annuels. De ce fait, le report des jours de l'année N-1 disparaît du solde de congés annuels au 1er avril de l'année N. Il ne peut y avoir d'erreur mécanique.

En outre, l'article 5 du décret n°85-1250 prévoit bien la possibilité d'un report sur l'année suivante des congés de l'année précédente non pris de l'année précédente. Ils correspondant à des services accomplis, le report se fait sur autorisation de l'autorité territoriale. La note du 19 décembre 2013 est conforme à ce dispositif réglementaire et en limite la mise en œuvre en fixant une date butoir au 31 mars de l'année suivante.

Enfin, il est tout à fait logique qu'un nombre important d'agents de la direction des relations publiques notamment, n'apparaissent pas dans la comptabilisation par le logiciel dédié. En effet, ces agents et principalement les agents de sécurité ont des cycles de travail qui ne peuvent s'assimiler aux horaires de service dits classiques et ne les saisissent donc pas dans le logiciel précité. Ceci explique l'absence de statistiques mais le Département tient à affirmer, qu'après avis du comité technique, ces agents sont soumis à une organisation annuelle de leur temps de travail qui intègre leurs droits à congés. Ceci concerne notamment les agents qui exercent dans le cadre d'horaire fixé à douze heures consécutives (agents de sécurité). Les cycles de travail incluent donc un certain nombre de jours de congés.

Ceci rend caduque l'observation relative à l'incertitude sur la réalité des congés comptabilisés dont la collectivité a **demandé la suppression, non suivie d'effet par la chambre.**

### **8.1.3. Un reliquat irrégulier d'environ 75 000 jours de congés**

Le CET est limité à soixante jours de congés. Pour contourner ce plafond, la collectivité conserve un reliquat de congés issu du dispositif antérieur. Il représente 74 616 jours concernant 2 859 agents au 31 décembre 2014. La collectivité souligne, à juste titre, qu'une partie de ces agents bénéficient d'un report de congés de maladie, en application de la jurisprudence européenne<sup>(79)</sup>. Cette situation ne peut cependant expliquer la totalité des reports. Compte tenu du montant moyen du salaire journalier brut, y compris les charges patronales, des agents de la collectivité, le montant de ces engagements hors bilan peut être estimé à 14,6 M€.

Il apparaît que 286 agents disposent d'un reliquat supérieur à soixante jours. De surcroît, avec plus de 215 jours de congés conservés, quatorze agents, dont la moitié relève de la direction des relations publiques, pourraient être rémunérés presque une année sans assurer aucun travail. Pour le département, les reclassements nombreux ou les reports de congés suite à des maladies expliquent la prépondérance de cette direction dans les bénéficiaires des reliquats de congés. Une organisation plus adaptée du travail des agents concernés, notamment des chauffeurs, aurait cependant permis d'éviter un cumul de congés sans nécessité de service.

Contrairement à ce qu'ont soutenu les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, le maintien de ce reliquat ne peut être considéré comme un droit acquis. En effet, leurs réponses n'en apportent pas la démonstration juridique.

<sup>79</sup> CJCE, 20 janvier 2009, n° C-520/06 et C-350/06.

Il ne s'agit pas d'un « droit collectivement acquis », au sens de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, puisque le dispositif, datant de 1999, est postérieur à ladite-loi. Le Conseil d'Etat rappelle de surcroît « qu'un fonctionnaire n'a aucun droit au report des congés annuels qu'il n'aurait pas pris au cours d'une année ; qu'il peut seulement y être autorisé exceptionnellement par le chef de service lorsque ce dernier l'estime nécessaire et que l'intérêt du service n'y fait pas obstacle <sup>(80)</sup> » et que la prise en compte, dans le calcul des droits à jours de congés supplémentaires, des congés de l'année précédente qui ont pu être reportés, ne s'impose pas <sup>(81)</sup>. L'usage de l'administration ne saurait fonder un droit acquis <sup>(82)</sup>, d'autant, qu'au cas d'espèce, ce droit se fonde sur des congés irréguliers, parfois anciens, sans certitude sur l'effectivité du contrôle réalisé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a indiqué vouloir résorber ce reliquat sur une période de trois à cinq ans. La chambre note que cet objectif sera difficile à atteindre dans le respect des dispositions de l'article 4 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux qui, sauf exceptions, interdisent la prise de congés sur une durée excédant trente et un jours consécutifs. Le maintien de ce reliquat est d'autant plus discutable que les agents disposent déjà d'un nombre supplémentaires de congés au regard de la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a fait valoir que le département aurait été en quelque sorte « un précurseur en matière de compte épargne temps », le dispositif de reliquat qu'il a mis en place garantissant selon lui souplesse et « efficacité du service public ». Si la chambre ne conteste pas que le dispositif mis en place est particulièrement souple, elle doute en revanche de son efficacité du point de vue du service public.

#### Un départ à la retraite irrégulier

A compter du 12 janvier 2015, l'ancien directeur des relations publiques a été nommé « conseiller technique expert en protocole » au sein de la délégation générale « ressources ». Dans les faits, il utilise son reliquat de congés. Cette situation est irrégulière puisqu'elle revient à rémunérer un agent sans service fait.

Le report automatique des congés sur plusieurs années est irrégulier. Le décret susmentionné du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise que « le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. La reconduction ne saurait donc être systématique.

De surcroît, seuls les « congés dus pour une année de service » peuvent être reportés, soit au maximum les vingt-sept jours légaux. Enfin, les reports ne peuvent se cumuler au-delà du plafond de soixante jours prévu par l'arrêté ministériel du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps.

Comme le rappelle le juge administratif, dans l'hypothèse d'un départ à la retraite, l'interdiction de report automatique de congés annuels « non pris d'une année sur l'autre ne peut être écarté qu'à condition de démontrer que l'agent concerné s'est trouvé dans l'impossibilité de solder ses congés avant son départ à la retraite en raison d'une décision illégale ou d'un comportement fautif de l'administration » <sup>(83)</sup>. Au cas d'espèce, aucune décision illégale ou comportement fautif de l'administration n'est démontrée. Le départ anticipé à la retraite de cet agent concerné par le cumul de ses reliquats de congés non soldé durant sa carrière est donc irrégulier.

<sup>80</sup> CE, 30 décembre 2009, n° 306297.

<sup>81</sup> CE, 19 novembre 2008, n° 299192.

<sup>82</sup> CAA Bordeaux, 11 octobre 1999, n°96BX01945.

<sup>83</sup> CAA Paris, 17 juin 2014, n° 10PA06021.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que cet agent « effectu[ait] certaines expertises en matière de protocole et produit à ce titre des documents », ce qui est discutable. En effet, un agent ne peut être à la fois en congés et réaliser des expertises, dont l'ordonnateur n'a par ailleurs pas produit de preuves de l'existence à l'appui de sa réponse. Au demeurant, en sens inverse, l'intéressé a signalé que « le besoin de faire appel à [ses] connaissances [n'était] pas apparu depuis [sa nomination comme conseiller technique] à [sa hiérarchie] ». Un doute persiste donc sur la réalité du service fait par cet agent.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département rappelle que l'évaluation financière faite par la Chambre entête de paragraphe sur les reliquats de congés est théorique et qu'elle ne peut se fonder sur une basique règle de trois.

S'agissant du dispositif antérieur ayant abouti à un reliquat de congés important pour un certain nombre d'agents, la collectivité souhaite apporter quelques précisions à titre de rappel historique.

En 1999, le Département a souhaité mettre en place un dispositif innovant qui anticipait les débats nationaux et parlementaires visant à la mise en œuvre d'un CET.

Il avait donc été décidé que les agents n'ayant pas épuisé la totalité de leurs congés puissent les cumuler afin de les utiliser ultérieurement dans le cadre d'un projet personnel ce qui correspondait à l'esprit de la mise en place du dispositif du CET. Il faut d'ailleurs rappeler que la première version de celui-ci prévoyait un cumul pouvant aller jusqu'à 115 jours épargnés.

Il est exact que l'impossibilité de comptabiliser au sein du CET les jours de reliquat mis en place par la collectivité départementale (introduite ultérieurement par les textes réglementaires) a créé une situation de confusion. Il n'en demeure pas moins que ces reliquats constituent bien des droits à congés dont les agents concernés n'ont pas bénéficié.

A ceci se rajoute la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 20 janvier 2009, principe repris dans la circulaire du Ministère de l'intérieur du 8 juillet 2011, qui ne permet pas de solder les congés d'agents absents pour raison de santé et sur une longue période.

En tout état de cause il va être mis en place un plan de résorption des reliquats de jours de congés sur une durée de 3 à 5 ans.

S'agissant de l'agent cité par la Chambre, celui-ci n'était pas en position statutaire de retraité et il effectuait certaines expertises en matière de protocole et produit à ce titre des documents. Il n'en demeure pas moins qu'il a bénéficié de droits à congés qui sont opposables à la collectivité et qu'il a soldé avant son départ à la retraite, intervenu depuis.

### 8.1.4. Un absentéisme suivi

Le taux d'absentéisme du département, portant sur les congés maladie et parentaux, s'élevait à 12,33 % en 2013.

	2011		2012		2013		2014	2015	2016
	TIT.	NT.	TIT.	NT.	TIT.	NT.			
Maladie	110 084	3 965	106 959	3 715	107 998	4 484			
dont :									
Maladie ordinaire	440 410	2 323	69 299	2 743	39 616	2 738			
LM, MLD et grave maladie	59 808	892	57 472	686	56 641	398			
Accidents du travail	9 536	760	10 197	286	11 742	1 378			
Maternité, paternité, adoption	10 183	410	8 491	328	7 627	405			
Autres formes absences	6 046	423	7 077	473	7 728	410			
Total jours d'absence	127 183	4 788	122 536	4 514	123 353	5 269			
Total effectif équivalents temps plein	4 371,20		4 444,90		4 543,60				
Taux global	13,60	0,61	14,11	12,88	13,36	12,63	0,54	13,17	
Taux d'absentéisme	12,85	0,47	13,32	12,14	12,56	11,84	0,50	12,33	

TIT : Titulaires ; NT : non titulaires ; T : total.  
Sources : rapports sur l'état de la collectivité et CRC

D'après le département, l'absentéisme est marqué par une augmentation de la gravité des absences de travail pour raison de santé.

La gestion de l'absentéisme, par la promotion des actions de santé au travail, est un enjeu identifié par la collectivité dans un contexte de vieillissement de ses agents, employés sur des métiers principalement techniques et à forte pénibilité.

### 8.2. Le régime indemnitaire

Les dépenses indemnitaires se sont élevées à 34,3 M€ en 2014. Elles ont progressé de 0,9 % par an en moyenne depuis 2009.

Selon la collectivité, l'attribution du régime indemnitaire se fait en fonction des missions exercées et de l'expertise des agents. Le nouveau président du conseil départemental indique qu'elle constituerait un levier managérial. Seule l'indemnité de fonction et de résultat est soumise à une évaluation de la performance des agents.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

Cette hausse correspond au levier managérial mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre des revalorisations du régime indemnitaire.

Au sein de l'administration départementale, une politique d'harmonisation des régimes indemnitaires de certains agents a été mise en place depuis 2009 : Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT) des agents de collèges fixé aux taux de 5 et 6, prime informatique pour les techniciens informatiques (TIC) des collèges, prime de pénibilité pour le personnel des services sociaux, IAT pour les agents exerçant des fonctions d'accueil dans les services sociaux,...

L'ensemble des délibérations et des documents correspondants ont été transmis à la Chambre lors du contrôle.

### **8.2.1. Une attribution généreuse des primes**

Un effort a été réalisé pour harmoniser les conditions d'attribution des indemnités selon les fonctions dévolues aux agents <sup>(84)</sup>. A ce titre, la direction des relations publiques a établi une homogénéisation des taux d'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de la nouvelle bonification indiciaire, avec toutefois une cohérence perfectible et sans mettre en cause les situations acquises.

Ainsi, alors que les soixante-huit agents de sécurité disposent d'un taux d'IAT fixé à 7, quatorze agents disposent d'un taux de 8. Selon la collectivité, il s'agit d'agents ayant des responsabilités particulières ou disposant d'une compensation du fait d'un régime antérieur plus favorable, mais cette dernière catégorie serait « en voie d'extinction ». A l'inverse, les trente-quatre hôtes d'accueil ont obtenu un taux d'IAT de 8, harmonisé avec celui des deux seuls agents bénéficiant déjà de ce niveau.

#### **L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)**

En vertu d'une délibération du 19 avril 2004, l'IAT est attribuée selon un montant de référence annuel fixé par cadre d'emploi et un coefficient multiplicateur de 0 à 8.

Au sein des services département, le coefficient minimum est de 5, ce qui limite la modulation selon « la manière de servir de l'agent » et les fonctions qu'il exerce prévue par l'article 5 du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité.

Pour un adjoint administratif de 2<sup>ème</sup> classe, passer d'un coefficient de 0 à 5 entraîne un gain annuel de 2 348,35 € et de 5 à 8 un gain annuel de 1 409,01 €. Pour le département, l'amplitude potentielle n'est donc pas de 3 757,36 € mais de seulement 1 409,01 €.

Ainsi la collectivité n'utilise pas pleinement le levier managérial que constitue la modulation de cette prime.

#### **La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

La NBI, instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 modifiée, s'applique aux emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution à leurs titulaires de points d'indices majorés. En vertu du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire, celle-ci cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit.

En l'attribuant à 2 579 agents en 2014, soit 54 % de ses agents titulaires, le département a retenu une lecture extensive des missions impliquant une technicité ou une responsabilité, pourtant listées de manière restrictive par le décret susmentionné du 3 juillet 2006. Le coût annuel pour la collectivité de cette lecture extensive du dispositif est de 2,1 M€, soit 2 % du montant total des charges du personnel titulaire.

Pour la collectivité, il est habituel d'attribuer la NBI aux attachés puisque 96 %, soit 264 agents sur 277, la perçoivent. Les agents mis à disposition auprès de l'association du personnel bénéficient tous de la NBI. Quatre contractuels la perçoivent alors qu'ils ne sont pas éligibles. Le constat figurant déjà dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du département que la CRC a produit en 2006 n'a donc pas permis de changer les pratiques de la collectivité sur ce point.

<sup>84</sup> Exemple : dans la filière technique pour l'indemnité spécifique de service et la prime de service et de rendement.

La gestion de la NBI s'avère laxiste, comme en atteste le nombre important de rattrapages accordés. A titre d'exemple, un agent a perçu, sur un mois, une NBI de 990 points au lieu de 10 points, soit 99 mois de régularisation, c'est-à-dire plus de 8 ans. Les points de NBI prévus dans l'arrêté diffèrent parfois du montant attribué. Dans de nombreux cas, le nombre de points de NBI varie d'un mois sur l'autre, ce qui manifeste un défaut de contrôle de la paye.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que les erreurs ou variations constatés relèveraient de difficultés informatiques. Pourtant, une assistante de direction, nommée attachée, bénéficie d'une NBI sans disposer de technicité particulière ou exercer des fonctions d'encadrement. Selon une annotation figurant dans le dossier de l'intéressée, elle bénéficie de cette indemnité « comme tous les attachés de la collectivité » et parce qu'il « s'agit d'une coutume ».

L'actualisation, par la direction des ressources humaines, de l'attribution de la NBI, au regard des missions effectuées, s'avère donc insuffisante. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a manifesté son intention de corriger les situations irrégulières et d'instituer des blocages informatiques empêchant l'octroi de la NBI dans des situations incompatibles. A ce jour, le contrôle réalisé ne peut donc être qualifié de réellement effectif.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

S'agissant des IAT pour les agents exerçant des fonctions d'accueil à titre principal, les 34 agents concernés ont bénéficié de cette harmonisation concomitamment à la politique de rémunération mise en place pour cette fonction en raison des contraintes psycho sociales auxquelles sont exposés ces professionnels, notamment dans le cas de la réception des publics fragiles liés aux compétences sociales du Département, de par leur affectation dans les centres médicaux sociaux.

Par ailleurs, le taux d'IAT fixé pour les agents de sécurité a été arrêté au niveau 7. Les 14 agents qui disposent d'un taux de 8 sont soit des agents affectés à des responsabilités particulières (responsables de secteur encadrant les autres agents de sécurité) soit des agents en place lors de la mise en œuvre de l'IAT et qui ont conservé ce taux à titre personnel en raison du régime indemnitaire dont ils bénéficiaient précédemment. Cette dernière catégorie est en voie d'extinction et sera supprimée avec le départ à la retraite des agents concernés.

En outre, la politique de rémunération instaurée en 2004 visait à mettre fin aux forfaits préexistants d'indemnité horaire pour travaux supplémentaires. Le taux de 5 pour l'IAT correspondait à une transposition du dispositif devenu caduc. La modulation du taux 5 au taux 8 s'inscrit dans une volonté de valoriser la manière de servir des agents, et de stabiliser une mobilité trop importante des effectifs par une attribution harmonisée par métier, compte tenu du nombre élevé d'agents qui constituent la collectivité.

Pour ce qui concerne l'attribution de la NBI aux attachés, 96 % des bénéficiaires de ces indemnités remplissent les conditions réglementaires reposant sur les points 10 et 11 du décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 et notamment (1) « encadrement d'un service administratif comptant au moins vingt agents, à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 » ou (1) « encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion... ».

S'agissant des quatre situations particulière des contractuels, le Département va mettre en place un blocage informatique dans le logiciel de paie afin de bloquer l'attribution de la NBI à des agents ne pouvant en bénéficier et notamment les non titulaires.

Les variations mensuelles et autres erreurs constatées sont le fait non d'interventions manuelles volontaires, mais de difficultés informatiques que le Département va s'attacher à résoudre.

Le Département s'applique à actualiser les NBI suite aux mobilités des agents, et formule des refus d'octroi de NBI aux agents non éligibles au sens des décrets du 3 juillet 2006. Le contrôle des NBI par le Département est effectif.

Les situations non conformes décelées par la chambre ont été régularisées.

Enfin, la Chambre signale une annotation figurant dans le dossier d'un agent sans préciser si celle-ci émane d'un fonctionnaire ayant autorité ou compétence pour attribuer la NBI en question.

### **8.2.2. Des primes irrégulières**

Plusieurs primes attribuées aux agents départementaux n'ont pas de fondements juridiques, en contradiction avec l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui impose que les indemnités soient « instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

#### **La prime de fin d'année**

L'attribution d'un complément forfaitaire de rémunération, de 3 500 à 6 000 francs, anciennement appelé « prime du conseil général », a été décidé par la délibération du 24 juin 1982 au bénéfice des fonctionnaires de l'État mis à disposition du département. Par délibération du 6 décembre 1999, cette prime a été revalorisée pour s'inscrire dans une échelle de 7 600 à 11 000 francs. Les dépenses correspondantes ont atteint 1 M€ en 2014. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à ne plus la revaloriser.

Depuis une délibération du 23 novembre 1998, ces compléments de rémunération constituent la « prime de fin d'année » des agents dont les grades et filières (filière technique, administrateurs territoriaux...) n'ouvrent pas droit à l'octroi de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuellement en fonctions a confirmé que cette prime avait été instituée « par équivalence à l'indemnité d'exercice de missions des préfectures », au profit des agents non éligibles à l'IEMP. Cette pratique conduit la collectivité à s'exonérer des conditions réglementaires d'octroi de l'IEMP.

De surcroît, la revalorisation et l'extension du bénéfice de la prime aux agents de certains cadres d'emploi (notamment les administrateurs) ont été réalisées dans des conditions irrégulières. Aux termes de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de ce texte sont maintenus au profit de l'ensemble des agents concernés. Bien que l'ordonnateur le conteste, le département a supprimé l'antériorité prévue par la réglementation et rendu la prime irrégulière lorsqu'il a procédé à sa revalorisation et étendu son champ d'application.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait valoir que les précédents rapports de la juridiction n'avaient pas invalidé le dispositif. Pourtant, le rapport concernant la gestion du département pour les exercices 1986 à 1994 avait souligné que la prime n'était « pas conforme aux textes », du fait d'un montant excessif.

Sans tenir compte de cette observation, le département en a par la suite irrégulièrement étendu le champ d'application, puis l'a revalorisée dans des conditions également irrégulières par délibération du 6 décembre 1999. La circonstance, soulignée par les ordonnateurs, que la prime n'ait plus fait l'objet de modification depuis lors ne la rend pas pour autant régulière. Ainsi, la prime n'est fondée sur aucun texte réglementaire et ne constitue plus un avantage collectivement acquis au sens de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984.

#### La prime informatique

Le département dispose d'un centre automatisé de traitement de l'information et accorde, par délibération du 3 avril 2002, une prime informatique « aux agents dont la qualification informatique a été reconnue par concours à options informatiques ou par voie d'examens professionnels ».

Le décret modifié n°71-343 du 29 avril 1971 relatif aux fonctions et au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics affectés au traitement de l'information étant ancien, le département a entrepris, par délibération du 28 juillet 2014, de clarifier les missions dont l'exercice rend ceux qui les réalisent éligibles à cette prime.

Soixante-et-onze agents bénéficient d'une prime informatique dont trente-deux dépendent de la direction des collèges et de l'éducation et vingt-six de la direction des technologies et des systèmes d'information. Les dépenses correspondantes se sont élevées à environ 210 000 € en 2014.

En vertu de l'article 2 du décret susmentionné du 29 avril 1971, un chef de projet participant « à l'élaboration du cahier des charges des applications dans le cadre d'un système informatique », animant, coordonnant et suivant « les travaux relatifs à sa mise en œuvre et à son actualisation » peut en être bénéficiaire.

Le département se fonde sur cette disposition pour justifier l'octroi de la prime informatique à certains chefs de projets, dont le directeur général adjoint aux solidarités, qui a bénéficié d'une prime de 420 € par mois. Cette attribution est toutefois irrégulière. En effet, d'une part, l'intéressé n'a participé de manière effective à l'élaboration d'un cahier des charges et il n'exerce pas ses fonctions au sein d'un centre de traitement de l'information. D'autre part, aucune pièce ne confirme la qualification informatique de l'agent concerné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné que la fin du développement de l'application informatique relative aux compétences sociales avait entraîné « l'interruption du versement de cette prime » au directeur général adjoint concerné. Il n'en demeure pas moins que l'octroi à cet agent de la prime informatique était irrégulier.

#### Les frais de représentation

Par délibérations du 2 mai 2005 et du 19 mai 2014 prises en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, le département accorde au directeur général des services et à sept directeurs adjoints une indemnité forfaitaire de frais de représentation correspondant à 12 % de leur traitement brut indiciaire.

Dans le respect du principe de parité, le niveau de remboursement des frais des directeurs départementaux correspond à celui des sous-préfets affectés en poste territorial<sup>(85)</sup>. En vertu de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2004, le montant annuel est plafonné à 6840 €. En 2013, la moitié des huit bénéficiaires ont dépassé ce plafond de 154,32 à 1 627,92 € suivant les cas. En 2014, trois directeurs généraux l'ont dépassé de 214,02 € à 401,04 €. Le département a justifié le remboursement des versements indus, par les tiers concernés, à la suite des observations provisoires de la chambre.

<sup>85</sup> CE, 27 juin 2007, n° 292946 et avis CE n°287656 du 1<sup>er</sup> février 2006.

A compter du 1er novembre 2014, l'adjoint au directeur général des services a bénéficié de cette prime, d'un montant mensuel de 535,08 €. En l'absence de délibération, ces versements sont irréguliers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait savoir que ces versements avaient été autorisés par délibération du 14 septembre 2015.

La circulaire du 20 décembre 1999 <sup>(86)</sup> précise que « le bénéfice d'avantages en nature ne peut se concevoir que dans des conditions absolues de rigueur, de transparence et de mesure ». Un déficit de rigueur apparaît lorsque la collectivité alloue à la directrice générale adjointe chargée de la mission qualité des services publics, des frais de représentation à hauteur de 7 054,32 € par an alors que ses responsabilités et les activités de représentation qui lui incombent ne sont pas de nature à justifier cet avantage (cf. *supra*, le paragraphe 7.2.3.). A l'inverse, son homologue chargé des ressources a refusé, à juste titre, le bénéfice de cette indemnité du fait de son inadéquation avec ses missions.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à faire mettre en place un blocage informatique permettant d'appliquer le plafonnement de son montant prévu par la réglementation.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le complément de rémunération évoqué ne s'applique pas à l'ensemble des agents de la collectivité départementale. En effet, par délibération n°31/71 du 23 novembre 1998, la commission permanente du Conseil Général du Var a décidé d'attribuer une indemnité d'exercice de missions aux agents relevant de certains cadres d'emplois des filières administrative, sociale et technique. Par cette délibération, le Département du Var a institué ensuite, par équivalence, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures créée par le décret n°97-1223 du 26 décembre 1997. L'effet de cette délibération a été étendu par la délibération n°G13 du 20 juin 2005 de la commission permanente. Les agents soumis au régime de l'indemnité d'exercice de missions ne bénéficient donc plus du complément de rémunération depuis 1998. Seuls les agents non éligibles à l'indemnité d'exercice de missions continuent à bénéficier du complément de rémunération, **intangible depuis 1999**.

Lors de son contrôle portant sur la période 1986-1994, dans sa séance du 11 décembre 1996, la Chambre a arrêté ses observations définitives sur la gestion du Département du Var et a écrit dans le rapport définitif, concernant plus particulièrement le complément de rémunération que « ne bénéficiant pas d'« avantages acquis » stricto sensu, les agents du Conseil Général **peuvent se voir attribuer l'intégralité du complément de rémunération** », précisant que celui-ci ne pourra pas excéder le montant annuel maximum du complément de rémunération prévu pour les agents de l'État.

Or, dans le cadre de ce rapport de la Chambre établi en 1996, le Département avait déjà étendu par délibération du 28 novembre 1990 le complément de rémunération à certains cadres d'emplois, et la Chambre n'avait pas invalidé le dispositif ainsi arrêté par la collectivité.

Par ailleurs, dans son rapport définitif établi en 2013 concernant la prime de fin d'année attribuée par le Département des Bouches du Rhône à ses agents, la Chambre, dans une situation tout à fait comparable à celle du Département du Var, alors même que le Département des Bouches-du-Rhône avait modifié le montant de la prime à cinq reprises entre 2006 et 2010, a estimé que la revalorisation de la prime ne pouvait pas être faite, mais a simplement pris acte de l'engagement de la collectivité de ne plus y procéder, sans toutefois la considérer comme irrégulière.

Enfin, **le Département n'a plus revalorisé ce complément de rémunération depuis 1999**, donc hors période de contrôle par la Chambre.

<sup>86</sup> Circulaire du Ministère de l'intérieur relative aux avantages en nature attribués aux titulaires de certains emplois fonctionnels des collectivités locales (Nor : INTB9900261C).

Compte tenu de ces éléments, le Département, qui s'engage à ne plus le revaloriser et ne l'a plus fait depuis 1999, le considère comme régulier, respectant en cela les observations de la chambre dans ses précédents rapports.

Il est très surprenant, que la Chambre, au motif de la revalorisation du montant de la dite prime, en conclut à l'irrégularité de la prime elle-même alors que la délibération de 1999 n'a jamais été annulée et encore moins celle de 1990 qui n'a pas été contestée.

En la circonstance, seul le montant pourrait peut être contesté. Or il faudrait comparer les régimes indemnitaires respectifs des catégories correspondantes des fonctionnaires de l'État avec ceux des fonctionnaires territoriaux pour en tirer une conclusion définitive sur la régularité d'un tel élément de rémunération, comparaison que la Chambre n'a pas effectuée.

La collectivité note avec intérêt que la Chambre est remontée à une délibération vieille de plus de vingt-cinq ans pour remettre en cause une délibération validée par une démonstration qu'elle avait elle-même développée en 1996 et 2013 !

S'agissant, de la prime informatique, la définition contenue dans les dispositions du décret n° 71-343 du 29 avril 1971 des missions qui ouvrent droit dans le cas d'un centre automatisé de traitement de l'information (CATI) est inadaptée aux réalités des fonctions informatiques actuelles.

Ces éléments ont été relevé par la Chambre dans son rapport d'observation sur la gestion de la Région Provence Alpes Côte d'Azur en avril 2013. L'évolution des techniques avec la quasi disparition des centres de traitement de l'information classiques, et le développement des serveurs alimentant les réseaux intranet ou internet reliant les postes de travail informatisés, a rendu quelque peu obsolète la classification du décret n°71-343 du 29 avril 1971 sur la base duquel les primes de ce type peuvent être octroyées.

Le Département, par délibération n° G13S du 28/07/2014 a établi la liste de nouvelles fonctions ouvrant droit à la prime informatique, notamment pour les agents du service informatique et numérique de l'éducation (SINE).

S'agissant des agents affectés à la Direction des Collèges et de l'Éducation, ces derniers remplissent la triple condition du rattachement à un centre automatisé de l'information, de l'exercice de fonctions reconnues de traitement de l'information et exercées à titre principal et permanent et de qualification requise.

En ce qui concerne la perception de cette prime au Directeur Général Adjoint – Délégué Général aux Solidarités, celui-ci a bénéficié d'une prime informatique en raison d'une mission de développement et d'amélioration du logiciel « Genesis » (application informatique relative aux compétences sociales de la collectivité départementale) qui lui a été confiée au titre de chef de projet. Cette mission a pris fin et ce qui a pour conséquence l'interruption du versement de cette prime.

Pour faire suite aux observations de la Chambre sur les frais de représentation, la collectivité a mis en place un blocage informatique permettant d'appliquer le plafonnement de son montant au regard du montant versé aux sous-préfets affectés en poste territorial. Ce dépassement ne sera donc plus possible. Un écrêtement est désormais mis en place sur le montant versé en fin d'année.

Le Département, sollicité par le payeur départemental, a demandé aux agents concernés de rembourser les sommes indûment perçues, ce qui a été fait en fin d'année 2015.

Par ailleurs, la délibération de la commission permanente du 14 septembre 2015, prévoit l'attribution de cette indemnité à la fonction d'adjoint au directeur général des services ce qui a régularisé cette situation signalée par la Chambre. C'est par omission que suite à la nomination sur le poste d'adjoint au directeur général des services du DGA concerné le 1er décembre 2014 (et non le 1er novembre 2014) que la délibération d'origine n'a pas été modifiée.

### **8.2.3. Les heures supplémentaires : un dispositif coûteux et irrégulier**

En 2014, le département a financé 97 429,25 heures supplémentaires, soit l'équivalent de 60 emplois à temps plein, pour un montant de 1,7 M€. Le nombre d'heures a toutefois diminué de 38 % entre 2010 et 2014, soit de 59 000 heures.

Dès lors, comme indiqué *supra* (cf. le paragraphe 8.1.1.), chaque agent travaille au minimum soixante-trois heures de moins que la durée légale de travail, l'indemnisation des soixante-trois premières heures supplémentaires, soit 0,5 M€, pourrait être économisée chaque année.

Les dysfonctionnements, déjà relevés par la chambre dans son rapport de 2006, n'ont pas été corrigés. La situation constatée dans les services du département du Var illustre celle que la Cour des comptes a dénoncée dans le rapport sur les finances publiques locales qu'elle a publié en octobre 2013 : « [l']augmentation mal maîtrisée [des heures supplémentaires] est source de dépenses accrues dans de nombreuses collectivités locales. (...) De plus, alors que la réglementation subordonne leur paiement à un contrôle automatisé des horaires effectués, nombreuses sont les collectivités où un tel système fait défaut <sup>(87)</sup> ».

#### Un dispositif irrégulier

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, modifié par le décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, le département a mis en place l'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires par délibération du 6 octobre 2003 modifiée le 6 octobre 2008. Le dispositif ainsi instauré est irrégulier sur deux points.

D'une part la délibération en vigueur liste les cadres d'emploi mais ne précise pas les emplois et missions impliquant la réalisation de travaux supplémentaires pour des raisons de service.

D'autre part, la collectivité n'a pas mis en place des « moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires », et ne respecte donc pas la condition posée par le décret modifié n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Le décompte déclaratif, autorisé pour les agents hors de leurs locaux de rattachement, ne peut être généralisé à l'ensemble des agents. La chambre observe que, depuis 2006, ses précédentes recommandations sur ce point n'ont toujours pas été mises en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental fait valoir que de nombreuses autres collectivités seraient dans cette situation et qu'un contrôle automatisé serait difficile du fait du grand nombre de sites d'affectation des agents. Pourtant, en absence d'automatisation, le contrôle, assuré manuellement par les gestionnaires de paye, est chronophage et insatisfaisant, ainsi qu'en témoignent les constatations suivantes :

<sup>87</sup> <http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales>.

- Des agents relevant de cadres d'emploi non éligibles au dispositif perçoivent une indemnisation des heures supplémentaires.
- Des agents bénéficient à la fois des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (I.F.T.S.) et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (I.H.T.S.) alors que, bien que le décret n°2007-1630 du 19 novembre 2007 prévoit la possibilité de les cumuler, la délibération ne l'autorise pas explicitement.
- L'octroi de frais de déplacement, dont le remboursement des repas, se cumule avec le paiement des heures supplémentaires, en violation des dispositions figurant au premier alinéa de l'article 9 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, aux termes desquelles « ces indemnités ne peuvent être attribuées à un agent pendant les périodes ouvrant droit à remboursement des frais de déplacement ». ce cumul irrégulier bénéficie aux chauffeurs du département. Ainsi, l'un d'eux, mis à disposition auprès de la communauté d'agglomération de Toulon, a cumulé sur l'exercice 2014 l'indemnisation de 240 repas, pour un montant total de 3 660 €, et de 491 heures supplémentaires, pour un montant de 11 564,41 €. Selon le département, la communauté d'agglomération aurait remboursé l'ensemble des frais de déplacement.

A la suite de la production d'un rapport interne en 2012, la collectivité a décidé de ne plus honorer les demandes de remboursement des heures supplémentaires qui ne respectent pas la durée maximale de travail.

Une demande préalable doit être faite auprès du directeur concerné et transmise, avec l'état récapitulatif mensuel, aux gestionnaires de paye. Les vérifications réalisées par la chambre sur un échantillon de quatorze dossiers a toutefois montré que les pièces fournies, notamment l'état récapitulatif mensuel, n'étaient pas complètes dans les trois quart des cas. Selon la collectivité, cet échantillon ne serait pas représentatif des 430 états d'heures supplémentaires traités chaque mois. Le département n'a cependant pas transmis les pièces manquantes à la juridiction. Une gestion informatisée de ces états faciliteraient la conservation des pièces et la réalisation des contrôles.

#### Une incertitude sur la réalité des heures effectuées

Au sein des directions chargées de la communication et des relations publiques, cinq agents, sur un échantillon de dix agents dont les dossiers ont été vérifiés par la chambre, auraient réalisé des heures supplémentaires alors qu'ils étaient absents :

- M. A était en congés du 9 au 25 juillet 2013, alors qu'il a été rémunéré pour douze heures supplémentaires le 21 juillet 2013, puis du 23 décembre 2013 au 3 janvier 2014 alors qu'il a travaillé douze heures le dimanche 29 décembre 2013.

- M. B était en « récupération du temps de travail » du 23 décembre 2013 au 3 janvier 2014 alors qu'il a été rémunéré pour avoir effectué douze heures supplémentaires le dimanche 29 décembre 2013.

- M. C était absent pour préparer des concours les 3, 4 et 9 avril 2014 alors qu'il a été rémunéré pour avoir effectué sept heures supplémentaires ces trois jours. Le 15, 25 et 28 avril et le 17 novembre 2014, il était en congés mais a pourtant bénéficié du paiement d'heures supplémentaires, tout comme le 25 septembre, le 7 octobre et le 30 décembre 2013.

- M. D était en congés les 23, 24 et 26 juin 2014 pour des examens et concours mais a réalisé quatre heures supplémentaires, tout comme le 1er mars 2013, où il en a assuré trois.

- M. E était en congés les 25 et 26 septembre 2014 mais a réalisé sa journée de travail et trois heures supplémentaires le 25 septembre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a expliqué qu'en réalité les agents n'auraient pas été en congés ou auraient répondu à des urgences, mais sans en apporter la preuve. La chambre en déduit que la collectivité n'a pas été en mesure d'identifier et corriger les incohérences concernant des agents qui étaient identifiés comme étant à la fois absents et présents.

L'ordonnateur s'est toutefois engagé à demander le remboursement des indemnités indûment perçues et à renforcer les contrôles de la paye.

#### Des organisations inadaptées qui favorisent les heures supplémentaires

Alors qu'une note du directeur général des services du 12 avril 2013 a rappelé que « l'attribution des heures supplémentaires [n'était] pas la norme mais rest [ait] une exception », certains agents bénéficient d'un remboursement systématique de quotas d'heures supplémentaires fixé à des niveaux significatifs. Ainsi, en 2013 et 2014, M. D a perçu des indemnités correspondant à respectivement 360 et 359 heures supplémentaires et M. C a bénéficié de 300 et 299,5 heures supplémentaires. De la même façon, M. F a perçu des indemnités correspondant à 276,5 heures supplémentaires les deux années, et M. G a bénéficié d'indemnités correspondant à 252 h supplémentaires en 2013 et 253 heures supplémentaires en 2014.

Une délibération du 25 août 2003 a prévu que le contingent mensuel de vingt-cinq heures supplémentaires ne pouvait être dépassé. Or, soixante-six agents ont réalisé de plus de vingt-cinq heures supplémentaires en moyenne au cours de l'année 2014, alors même qu'en application de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, un tel dépassement doit être exceptionnel.

Le nombre d'heures supplémentaires réalisées pourrait être par une adaptation du cycle de travail dans les conditions prévues à l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Les disponibilités nécessaires le week-end, pour les déplacements du « car podium », la restauration ou le nettoyage des bâtiments départementaux, doivent être prise en compte dans l'organisation du travail.

Ainsi, au sein de la direction des relations publiques, M. H et M. I disposent depuis le mois de mai 2013 d'un forfait de vingt-quatre heures supplémentaires pour l'entretien industriel des bâtiments. De la même façon, MM A et B, au sein de la direction communication, bénéficient depuis le mois d'avril 2013 d'un forfait mensuel de trente-six à quarante heures supplémentaires pour la diffusion du magazine Varmag et la gestion du podium. D'autres agents bénéficient depuis 2013 de forfaits mensuels de vingt-quatre, trente-six voire ou quarante heures supplémentaires selon les cas.

Alors que le décret susmentionné du 25 août 2000 prévoit que « la durée quotidienne du travail ne peut excéder dix heures », certains agents de la direction de la communication auraient travaillé au-delà de ce seuil pendant cinquante-six jours en 2014. Ils réalisent chacun plus de huit cents heures supplémentaires, bien que toutes ne soient pas payées. La dérogation exceptionnelle ou la nécessité de service public, notamment la sécurité des biens et des personnes, ne peuvent être valablement invoquées compte tenu de la fréquence et de la récurrence des dépassements constatés.

Selon le directeur de la communication, pour « rester dans le cadre légal, les heures payées sont limitées à 36 h mensuelles, soit 9 h hebdomadaires. Au total, et conformément à la réglementation en vigueur, rappelée par la note de notre Directeur général des services du 19 décembre 2013, la durée hebdomadaire de travail ne doit pas dépasser les 44 h », comme en dispose l'article 3 du décret susmentionné 25 août 2000. En réalité, le seuil de trente-six heures a été dépassé sept et six fois depuis 2013 pour MM. A et B.

Le fait de ne pas rémunérer les heures supplémentaires n'exonère pas la collectivité du respect de la durée réglementaire du temps de travail.

L'octroi récurrent d'heures supplémentaires, qui sont parfois forfaitisées, montre que l'allocation des moyens et l'organisation de certaines directions sont perfectibles. L'effectivité des contrôles assurés par la hiérarchie directe des agents concernés paraît incertaine. Les efforts réalisés depuis 2012 par la direction des ressources humaines pour mettre fin aux abus constatés doivent être poursuivis.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à réorganiser le temps de travail pour éviter la réalisation récurrente d'heures supplémentaires sur certaines missions.

L'ancien ordonnateur a fait valoir pour sa part que les cas relevés par la chambre étaient peu nombreux et qu'ils ne seraient pas représentatifs au regard du nombre d'agents du département. Il apparaît pourtant que trois quart des dossiers consultés étaient incomplets et que, dans la moitié des cas, les agents concernés ont bénéficié de l'indemnisation d'heures supplémentaires effectuées durant leurs congés. Si ces proportions ne peuvent être généralisées à l'ensemble de la collectivité, la chambre ne peut en conclure, pour autant, qu'il ne s'agirait que de situations marginales.

**Recommandation n° 5 : Respecter la durée légale annuelle de travail, instaurer un moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et adapter le cycle de travail en application du 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'Etat pour supprimer les heures supplémentaires forfaitaires.**

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

S'agissant de la diminution du nombre d'heures supplémentaires constatée par la Chambre, le Département tient à souligner que cette diminution significative montre bien son engagement à rationaliser les coûts en personnel et à mettre en œuvre un contrôle efficace en la matière, dès avant son contrôle.

Pour ce qui concerne le contrôle de ces travaux supplémentaires, la mise en place de moyens automatisés, compte tenu du nombre de sites sur lesquels sont présents les services du Département, n'apparaît pas possible, au regard du coût que celle-ci générerait pour la collectivité.

Dans une étude récente en juin 2015 (« l'organisation du temps de travail », études et statistiques du ministère du travail), il est indiqué que seuls 15 % des agents territoriaux ont accès à une pointeuse; ce qui signifie que 85 % des agents des collectivités territoriales ne sont pas soumis à des moyens automatisés de contrôle, à l'instar du Département du Var.

Il ne faut pas voir dans ces 85 % de non conformité au texte, une volonté de rébellion de la part des collectivités locales. La multiplicité des sites du conseil départemental (plus de 200 sites) induisent des difficultés techniques et des coûts exorbitants au regard d'un contrôle automatisé qui, in fine, ne remplacera jamais le contrôle du temps de travail exercé par les responsables hiérarchiques directs.

C'est dans ce cadre que le Département du Var a mis en place, depuis le 1er janvier 2013, une demande d'autorisation préalable, déposée par le supérieur hiérarchique direct des agents concernés et validée par leur hiérarchie. Ce sont donc bien les représentants de l'administration qui déterminent le nombre d'heures nécessaires pour effectuer les travaux supplémentaires en dehors de la durée hebdomadaire de service et non les agents qui évaluent eux-mêmes leurs besoins.

Pour ce qui concerne les quatre agents qui ont bénéficié d'une indemnisation d'heures supplémentaires alors qu'ils n'étaient pas éligibles au dispositif, ces indus ont fait l'objet d'une demande de remboursement, pour deux d'entre eux. Pour les deux autres ils ont effectué ces travaux supplémentaires alors qu'ils étaient encore en catégorie B et étaient encore éligibles à l'IHTS. Cependant elles leur ont été rémunérées quelques mois plus tard après leur passage au grade supérieur (catégorie A) après la tenue de la commission administrative paritaire de promotion interne

Afin d'éviter le paiement indu d'indemnités de travaux supplémentaires, un développement informatique a également été sollicité le 2 juin 2015 par la collectivité auprès de l'assistance de son logiciel de paie de manière à ce qu'il y ait un blocage de la saisie d'heures supplémentaires à des agents relevant de cadres d'emplois non éligibles, pour une sécurisation accrue des contrôles en la matière. S'agissant du remboursement concernant l'agent mis à disposition d'une autre collectivité, le Département n'est pas en mesure de procéder à la vérification des missions exercées par cet agent dans le cadre de sa mise à disposition. Toutefois, la collectivité rappelle que l'ensemble des rémunérations et remboursements de frais est remboursé par la collectivité d'accueil.

Le Département s'étonne des chiffres annoncés dans ses exemples par la Chambre. En effet, ces éléments non contextualisés qui sembleraient démontrer que dans 75 % des cas, les contrôles présenteraient des non conformité ne reflète en aucun cas la réalité de la collectivité qui traite 430 dossiers, en moyenne, d'états d'heures supplémentaires mensuelles avec les différents contrôles afférents.

En effet, lorsque l'autorisation préalable n'est pas transmise ou que l'état d'heures supplémentaires présente des anomalies (grade inéligible, dépassement du contingent mensuel non autorisé par la délibération du 25 août 2003, ...), la procédure interne établie par la collectivité exige que l'état d'heures supplémentaires ne soit pas passé en paie et soit retourné à la Direction pour complément d'information. Le Département tend par là à sécuriser le dispositif de paiement des heures supplémentaires.

S'agissant des heures supplémentaires constatées au sein de la Direction de la communication, après vérifications des emplois du temps, il apparaît en effet que Monsieur A avait posé des congés dans le cadre d'un calendrier prévisionnel établi en début d'année.

Toutefois, les congés prévus n'ont pas été pris en totalité puisque cet agent a accompli diverses opérations de communication et relations publiques à cette période dans le cadre de la manifestation organisée les 16 et 17 juillet 2013 par l'association Art et Si à Bormes les Mimosas. Néanmoins, il y a bien, une erreur dans la mention de la date le 21 au lieu des 16 et 17 juillet sur l'état mensuel justifiant les heures supplémentaires. Pour ce qui concerne les heures supplémentaires effectuées le dimanche 29 décembre, elles correspondent à une présence effective à l'hippodrome de Hyères à l'occasion du cyclo cross souvenir Bertolino. Lors de cette manifestation Monsieur A était accompagné par Monsieur B, rémunéré lui en heures supplémentaires. Pour éviter ce type de confusion, une mise à jour régulière du tableau prévisionnel des congés de la direction est désormais effectuée au regard des impératifs de service.

S'agissant du cas de Monsieur D, en congés les 23, 24 et 26 juin 2014 pour des examens et concours et qui a réalisé 4 heures supplémentaires et le 1er mars 2013 (où il en assure trois), ceci s'explique par le fait qu'en raison de l'urgence de manifestations, il a été rappelé par son service pour effectuer celles-ci entre 6 h et 8 h du matin et à partir de 18h.

Concernant le nombre d'heures supplémentaires effectuées par Monsieur D, agent chargé du protocole, de Monsieur C, responsable du site toulonnais au titre du service de prévention accueil sécurité, de Monsieur F, agent de sécurité, il s'explique par le fait que les missions de leurs services respectifs engendrent leur présence (ainsi que celle de leurs collègues) en dehors des horaires hebdomadaires de service. C'est notamment le cas pour les manifestations qui se déroulent dans la soirée (à partir de 18h) ou le week-end.

Pour ce qui concerne l'organisation du service entretien industriel, le Département précise que les 24h payées au titre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ne constituent pas des forfaits mais bien un dépassement réel mais récurrent de l'horaire hebdomadaire de travail, l'entretien étant réalisé régulièrement.

Pour l'ensemble de ces services de la direction des relations publiques, la collectivité a mis en place depuis le 1er janvier 2016 une organisation du temps de travail qui évite de favoriser les heures supplémentaires, respectueuse des contraintes du code du travail en matière de cycles de travail.

S'agissant de la direction de la communication, la présence du Département sur de nombreux événements sportifs, culturels et foires a toujours constitué un axe majeur de la communication externe. C'est pourquoi le Conseil départemental met à disposition des associations qui le sollicitent un car podium équipée d'une sonorisation. En 2009, le directeur de la communication a proposé compte tenu des contraintes budgétaires (réduction des dépenses de personnels et du budget global de la direction de la communication) de réduire considérablement les mises à dispositions du car podium.

L'autorité territoriale n'avait pas souhaité remettre en cause le principe de mise à disposition du car podium très appréciée par les associations notamment en milieu rural. Toutefois, en 2015, l'autorité territoriale a décidé de mettre fin définitivement à la circulation du Car podium à compter du 1er septembre 2015. Dès lors, les agents affectés aux opérations de communications événementielles ne seront plus appelés à effectuer des heures supplémentaires.

La collectivité, au vu des nombreuses explications fournies avait donc demandé la reformulation du paragraphe « 8.2.3. Les heures supplémentaires : un dispositif coûteux et irrégulier », ce qui a été réfuté par la chambre.

En corollaire, le Département souligne que la chambre, comme elle l'a indiqué **n'a pas fait un sondage aléatoire mais a choisi précisément les dossiers qu'elle voulait étudier**, comme elle en a le droit. Elle ne peut toutefois en tirer des conclusions générales et définitives.

Quant aux montants des heures supplémentaires payées, le Département souhaite indiquer qu'un jour de repos hebdomadaire est obligatoire et qu'il n'est pas possible de contraindre les agents à récupérer en temps de travail compensé les heures supplémentaires effectuées; (notamment le soir et les jours de week-end) ceci explique le choix du paiement.

En outre, la collectivité souhaite rappeler que seulement 19 agents sont concernés par ces observations (sur un effectif de plus de 5000).

### **8.3. Les déplacements et les logements**

La collectivité s'inscrit depuis 2015 dans une démarche de rationalisation des véhicules attribués aux agents.

#### **8.3.1. Une attribution mesurée des véhicules à partir de 2015**

En 2014, les dépenses de la flotte automobile se sont élevés à 1,8 M€ dont 0,8 M€ pour le carburant et 0,5 M€ pour les acquisitions.

Un déficit de contrôle des ateliers automobiles, ne garantit pas l'économie des moyens mis en œuvre. Il est illustré par l'inexistence de comptabilité matérielle et par des incohérences entre l'inventaire et la liste des acquisitions de véhicules, établie dans le cadre du marché correspondant. A titre d'exemple, dans le cadre du marché maintenance des véhicules Renault, la voiture immatriculée 870 ATH 83 a fait l'objet d'une réparation (129,98 €) alors qu'elle n'appartient pas à la collectivité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a apporté des informations sur un autre véhicule.

Une démarche de professionnalisation des activités relevant du parc automobile a été impulsé par le nouveau directeur des relations publiques.

Certaines dépenses semblent inadaptées aux besoins d'une collectivité dont la situation financière apparaît particulièrement dégradée, comme l'utilisation par le département de treize véhicules de classe supérieure (C4 à C8) et l'emploi de quinze chauffeurs pour les élus ou la direction générale. Selon la collectivité, le nombre de chauffeurs serait lié à l'existence de deux sites départementaux et à l'étendu du département.

La chambre a relevé que sept élus et fonctionnaires du département s'étaient rendus en voiture à Strasbourg pour participer les 3 et 5 décembre aux « Entretiens Territoriaux de Strasbourg ». La chambre s'étant interrogée sur le coût de ce voyage, qui a mobilisé deux des chauffeurs de la collectivité, l'ordonnateur a soutenu, en réponse à ses observations provisoires, que le recours au train aurait été plus onéreux. Il a également confirmé que les élus et fonctionnaires concernés s'étaient rendus à Strasbourg pour participer à une réunion de travail dans le cadre de l'organisation des « Entretiens Territoriaux de Strasbourg », alors qu'en 2013 cette manifestation s'est tenue à Lyon, les 4 et 5 décembre.

#### **Les véhicules de service avec remisage à domicile**

La flotte automobile, comprenant 871 véhicules, répond d'avantage aux besoins de déplacements des agents entre leur domicile et leur travail qu'à des nécessités de service public. Ainsi, les chauffeurs disposent d'un véhicule avec remisage à domicile en plus des berlines de service. En 2014, l'ordonnateur a autorisé 426 agents à utiliser, pour les trajets entre leur domicile et leur travail, les véhicules de service, soit une hausse de 5 % par rapport à 2009.

Durant l'instruction, par délibération du 17 novembre 2014 et note du 16 décembre 2014, la collectivité a limité cet octroi à soixante-quinze postes.

### Les véhicules de fonction

Conformément à une délibération du 1er décembre 2014, le directeur général des services, les huit autres directeurs généraux et le directeur de cabinet disposent chacun d'un véhicule de fonction, en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

L'attribution d'un véhicule de fonctions à la directrice générale adjointe chargée de la mission compétente pour la qualité du service, n'est pas justifiée par une nécessité absolue de service, en contradiction avec l'article 21 de la loi susmentionnée du 28 novembre 1990. L'article L. 3123-19-3 du CGCT, créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, précise d'ailleurs que le conseil départemental peut mettre un véhicule à la disposition de ses membres ou de ses agents du département « lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ».

Le contrôle de la chambre a également montré que l'attribution d'un véhicule au président et au vice-président n'était justifiée par aucune délibération, en contradiction avec l'article L.3123-19-3 précité du CGCT, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à poursuivre ses efforts de rationalisation et d'optimisation du parc de véhicules et à mieux appliquer les dispositions précitées de la loi du 11 octobre 2013.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant du véhicule Renault Clio immatriculé 870 ATH 83, c'est bien un véhicule de service affecté au pool OMEGA, et la collectivité affirme à nouveau qu'il appartient donc effectivement à la collectivité, contrairement aux assertions erronées du magistrat instructeur.

Pour ce qui concerne l'organisation du parc de véhicules, la collectivité va poursuivre son effort de rationalisation et d'optimisation de celui-ci afin d'obtenir des économies substantielles.

Le Département s'interroge sur la notion de véhicules de classe supérieure. Pour sa part, la collectivité considère qu'elle ne dispose que de trois véhicules de cylindrées correspondant à l'exigence de représentation du Département par le Président et ses vices-présidents (trois Citroën C6).

Par ailleurs, il convient de préciser que l'effectif de quinze chauffeurs se répartit entre deux sites (Toulon et Draguignan) du fait de l'étendue du Département et de sa configuration géographique. Leurs missions ne se limitent pas à l'accompagnement d'élus mais à des tâches de transports de personnes (personnalités, agents dans le cadre de leur fonction,...) et de documents voire de matériels afin de rationaliser les déplacements.

S'agissant du déplacement à Strasbourg des sept élus et fonctionnaires à l'occasion d'une rencontre de travail avec leurs homologues du Conseil Général du Bas Rhin, il apparaît que le trajet en véhicules accompagnés par deux chauffeurs a permis de réaliser une économie au regard du coût du déplacement par la voie ferroviaire (de l'ordre de plus de 800 € en comptant les frais de repas et d'hébergement des deux chauffeurs, et sans compter les frais de taxis inhérents aux déplacements intramuros dans la ville de Strasbourg).

Enfin, la collectivité a mis en œuvre dès 2015 (commission permanente du 14 décembre n°G28) toutes les mesures pour se situer dans le cadre législatif de l'attribution de véhicules de fonction.

### **8.3.2. Un recours perfectible aux frais de déplacements**

Le département rembourse leurs frais de déplacement aux agents bénéficiant d'un ordre de mission permanent ou temporaire dans le cadre du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, modifié en 2007, et de l'arrêté du 26 août 2008 fixant les taux des indemnités kilométriques.

Une indemnité de changement de résidence a été accordée à douze agents depuis 2009, pour un montant consolidé d'environ 20 000 €, en application du décret modifié n° 90-437 du 28 mai 1990.

#### **Le remboursement des frais de transport**

Une convention de contrôle allégé de dépenses en partenariat a été signée le 28 octobre 2013 par l'ordonnateur et le comptable public.

Le contrôle annuel du comptable, prévu à l'article 4 de la convention, a montré que dix dossiers sur soixante, soit 17 %, présentaient une anomalie, en général non substantielle. Quelques états sont imprécis voire erronés ou incomplets. La collectivité a apporté des explications concernant la dizaine d'agents bénéficiant d'un remboursement kilométrique et d'un véhicule avec remisage à domicile.

Il convient de rappeler que les déplacements doivent répondre à un intérêt du service.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Effectivement, la Chambre a demandé des justifications d'indemnités kilométriques de quelques agents bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile. Ces situations ont toutes été expliquées par le fait que les véhicules de service étaient immobilisés pour les périodes au cours desquelles les indemnités kilométriques ont été versées en raison de réparations, d'entretien, de réformations des véhicules, ou d'absence de remisage à domicile sur cette période. Les agents ont donc été contraints, à ces périodes, de recourir à leur véhicule personnel pour exercer leur activité professionnelle.

#### **Les frais de repas**

Les agents en déplacement bénéficient d'un « remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas », à hauteur de 15,25 € par jour, conformément au décret n° 2006-781 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et à l'arrêté du 3 juillet 2006. Une délibération du 30 avril 1998 a prévu la participation du département au financement de la moitié du montant des tickets restaurants de 6 €.

Les remboursements récurrents des frais de repas correspondent à une prime supplémentaire de 255 € par an en moyenne au bénéfice des agents exerçant certaines activités, (distribution, entretien forestier, chauffeur...).

Par ailleurs, le remboursement des frais de repas est dû pour chaque déplacement effectué hors de la résidence administrative et familiale au titre d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, en vertu de l'article 3 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006. En conséquence, tout déplacement réalisé sur le territoire de l'agglomération de Toulon <sup>(88)</sup> ne devrait pas donner lieu au versement des indemnités correspondantes dès lors que ce territoire correspond à celui de la résidence familiale de l'agent.

<sup>88</sup> Conformément à l'article 4 du décret modifié n° 2001-654 du 19 juillet 2001, le terme « commune » s'entend explicitement comme le territoire regroupant « toute commune et les communes limitrophes, desservies par des moyens de transports publics de voyageurs pour les frais de déplacement temporaire ». Il convient donc bien de raisonner en termes « d'agglomération », contrairement à ce qu'a soutenu la collectivité en réponse aux observations provisoires de la chambre.

La mise en œuvre de ce dispositif est affectée de plusieurs irrégularités :

1) Plusieurs agents disposent systématiquement, du fait de leurs activités, du remboursement forfaitaire de leur repas tout en bénéficiant chaque année de 165 tickets restaurants. Le nombre de tickets de restaurant octroyés tient compte des périodes de congés annuels. La collectivité ne peut donc s'en prévaloir, comme elle l'a fait en réponse aux observations provisoires de la chambre, pour justifier avoir à la fois attribué des tickets de restaurant et remboursé les frais de repas exposés par les agents concernés lors de leurs déplacements. Sur la base légale du temps de travail, le financement indu par la collectivité des frais des tickets de restaurant peut être estimé à environ 100 000 € par an. Le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à mener une réflexion sur ce point.

A la suite d'un contrôle de l'URSSAF, ce cumul, qui a modifié l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale, a entraîné une régularisation de 60 377 € en 2013 à la charge du département.

2) Plusieurs agents bénéficient de remboursements de leurs frais de repas alors qu'ils sont en congés. Sur dix-huit dossiers examinés par la chambre, dont plus de la moitié étaient incomplets, huit ont révélé des anomalies à cet égard, concernant des agents des directions de la communication ou des relations publiques.

- M. A était en congés les 14 et 25 janvier, les 1er et 22 février, du 4 au 7 mars, du 23 au 30 décembre 2013 mais s'est fait rembourser 12 repas. De même, il a bénéficié du remboursement de sept repas pris les 20 et 21 août, le 26 septembre, les 13 et 14 novembre 2014 alors qu'il était en congés.

- M. B était en congés le 1er mars et les 28 et 29 décembre 2013 mais s'est fait rembourser trois repas pris ces jours-là. Il a été en congés du 16 au 20 juin, du 23 au 27 juin puis du 12 au 14 novembre 2014 tout en bénéficiant de la prise en charge de huit repas pris au même moment.

- M. E était en congés du 28 janvier au 1er février, puis du 11 au 13 février 2013, mais a été indemnisé de sept repas pris ces jours-là.

- M. H était en congés le 23 décembre 2013 et le 1er août 2014 mais s'est fait rembourser deux repas pris ces jours-là.

- M. J était en congés les 17 mai, les 23, 24 et 29 juillet, puis du 2 au 5 septembre 2013 mais a bénéficié de huit remboursements de repas pris durant ces périodes.

- M. K, qui était absent les 19 et 20 septembre 2013, du 24 au 28 mars, puis du 1er au 4 juillet 2014, a bénéficié du remboursement de dix repas pris durant ces périodes.

- M. L était absent du 31 janvier au 4 février, le 14 février, du 17 au 19 avril, du 2 au 6 mai, le 20 juin, du 6 au 14 août, du 4 au 18 octobre 2013 mais a bénéficié de la prise en charge de vingt-cinq repas pris pendant ces périodes. Il était absent du 22 au 23 janvier mais a été indemnisé de deux repas pris ces jours-là.

- M. M était absent du 3 au 6 et du 10 au 11 janvier, le 17 mai, le 3 septembre, du 9 au 12 décembre 2013 mais a bénéficié du remboursement de treize repas pris durant ces périodes.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à faire preuve d'« une plus grande vigilance sur l'exactitude des dates mentionnées et les mobiles du déplacement pour justifier le paiement des indemnités » et, en cas de paiements indus, à demander le remboursement aux agents concernés des sommes correspondantes.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département par délibération du 30 avril 1998 a décidé de l'octroi de 15 tickets restaurant maximum par mois, sur 11 mois fin de tenir compte des périodes de congés annuels. En outre, le dispositif informatique actuel permet au Département de comptabiliser les périodes d'absence maladie et de soustraire au prorata le bénéfice des titres restaurant. Ainsi, sur une moyenne de 20 jours de travail mensuel, un agent en déplacement peut, à bon droit, bénéficier d'indemnité pour frais de mission (dans la limite de 5 par mois), lorsqu'il se déplace hors sa résidence administrative, même s'il est adhérent au bénéfice des titres restaurant. Le Département s'engage à mener une réflexion sur la réforme de l'octroi des frais de déplacement.

S'agissant des remboursements des frais de repas de Monsieur H , de K, de L et de M, des vérifications sont en cours et si des irrégularités sont constatées, le remboursement du trop perçu sera réclamé aux agents.

Pour Monsieur E, comme le Département l'a indiqué supra dans sa réponse, cet agent est mis à disposition d'une autre collectivité et toute dépense liée à sa rémunération ou au versement d'indemnités fait l'objet d'un remboursement annuel. Le titre de recette correspondant comprendra les sommes indiquées.

S'agissant des agents de la direction de la communication, après vérification, il apparaît bien que les dates mentionnées pour le versement d'une indemnité de frais de repas d'un montant de 15,25 € sont parfois erronées ( Monsieur J, 3 jours, Monsieur A 4 jours, Monsieur B 1 jour) . Depuis ce constat, un contrôle est effectué avec une plus grande vigilance sur l'exactitude des dates mentionnées et les mobiles du déplacement pour justifier le paiement des indemnités. Pour ces cas, si les justificatifs ne sont pas produits une demande de remboursement sera également adressée aux agents concernés.

En 2014, une note a été adressée aux Délégués Généraux pour rappeler l'interdiction de valider des frais de déplacements à l'intérieur de la résidence familiale ou administrative. En outre, la procédure interne établie par la Direction des Ressources Humaines en matière de contrôle des états de frais de déplacements précise également ce point, et le contrôle effectué par les gestionnaires s'opère en ce sens.

Le Département **ne partage donc pas** l'analyse de la Chambre sur ce point.

### **8.3.3. Une attribution peu rigoureuse des logements**

Le département a fait preuve d'ingéniosité pour accorder un logement à certains de ses agents, soit à titre gratuit soit pour un loyer modique. Malgré les dénégations du nouveau président du conseil départemental, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir une liste actualisée et exhaustive des logements alloués à ses agents.

### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département, tant par la voie de la Direction des Ressources Humaines que par celle de la Direction du Patrimoine et des Affaires Immobilières, a fourni à la Chambre la liste des logements attribuées par concession par nécessité absolue de service, à la fois dans les collèges et hors collèges.

Cette liste a été remise au magistrat instructeur par la direction du patrimoine et des affaires immobilières lors du rendez-vous du 1er décembre 2014.

Une requête faisant état des avantages en nature logements a également été transmise.

**Les allégations de la Chambre sont donc infondées.**

### **8.3.3.1. Des logements de fonction irréguliers**

En 2014, la collectivité attribue soixante-dix sept logements de fonction à cent-douze agents, par nécessité absolue de service, et, dans un cas, sur le fondement d'une convention d'occupation précaire pour astreintes.

La direction des collèges et de l'éducation est concernée par 87 % des concessions, le reste relevant de la direction des relations publiques au titre du gardiennage.

La collectivité n'applique pas le décret n°2012-752 du 9 mai 2012, qui dispose que les « arrêtés sont nominatifs et indiquent la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à la disposition des intéressés, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession ».

De même, elle s'exonère de l'application de l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques, qui impose que le bénéficiaire « d'une concession de logement par nécessité absolue de service (...) supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a indiqué que ces obligations réglementaires seraient dorénavant respectées.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département a engagé la mise en œuvre de ces dispositions, notamment par un recensement des compteurs et une individualisation de ceux-ci en ce qui concerne les concessions de logement effectives lors de l'entrée en application du décret du 9 mai 2012. Il a en revanche appliqué ces dispositions pour toute concession de logement attribuée suite à l'entrée en vigueur dudit décret, donc depuis 2012, **contrairement à ce qu'affirme la chambre.**

S'agissant des obligations de support de certaines dépenses (notamment réparations et charges locatives) par le bénéficiaire d'une concession de logements par nécessité absolue de services, ces obligations s'imposent à la collectivité en vertu des dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. Comme indiqué supra, les collectivités doivent appliquer ces dispositions aux concessions en cours. Le Département du Var a entrepris la mise en conformité et l'est dorénavant et déjà pour les concessions accordées suite à l'entrée en vigueur dudit décret.

En outre, le Département procède à la déclaration auprès de la DGFIP des renseignements relatifs à la taxe d'habitation au titre des logements de fonction. Il déclare donc l'identité des agents occupant ces logements.

#### **Des occupations sans droit ni titre**

Six agents ne figurent pas dans les listes transmises à la chambre par la direction des ressources humaines.

- Trois agents de la direction des pôles techniques disposent d'un logement sans payer aucun loyer, et en l'absence de convention de mise à disposition et de délibération l'autorisant. Le fait que certains logements relèvent de l'État ne saurait exonérer le département de ses obligations.

Durant le contrôle de la chambre, un terme a été mis, par courrier du 27 mars 2015, à la concession de logement dont bénéficie l'un de ces agents, les précédentes demandes de régularisation, datant de 2008, n'ayant pas abouti.

- Deux gardiens des sites départementaux du Jas des Marquands à Signes et de la maison des Quatre Frères au Beausset, bénéficient également de logements en l'absence de convention de mise à disposition et, pour le second, de l'arrêté dont la production est prévue par le décret susmentionné du 9 mai 2012. la collectivité a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que cet arrêté avait été pris.

- De la même façon, de l'attribution d'un logement au gardien du parc des Incapis n'a fait l'objet d'aucun arrêté de concession et la collectivité n'a transmis aucune délibération l'autorisant.

Pour ces six agents, les avantages en nature correspondants n'apparaissent pas dans la déclaration annuelle des données sociales. La cotisation de sécurité sociale prévue par arrêté du 10 décembre 2002, n'a pas été appliquée et aucun revenu imposable n'a été décompté.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que certaines de ces situations relèveraient de l'État. Il s'est toutefois engagé à les régulariser.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du décret du 9 mai 2012, les Délégations du Département ont été sollicitées pour déterminer quels agents bénéficiaient d'une concession de logement et fournir les fiches de postes afférentes. Une mise à plat de ces situations est en cours, une délibération devra, le cas échéant, intervenir pour compléter les délibérations précédentes en la matière.

Ces situations sont héritées de la décentralisation et font suite à l'attribution de logements par l'État à ses agents depuis transférés au Département, au 1er janvier 2008.

Pour ce qui concerne les agents des pôles techniques, la situation de l'un d'entre eux, est réglée. L'agent concerné a quitté les lieux, un état des lieux de sortie contradictoire a été établi à cet effet le 17 novembre 2015. Pour les deux autres agents, il s'agit de logements appartenant à l'État. C'est donc à ce dernier de fixer un loyer à acquitter par ces fonctionnaires, les fonctions de ces deux agents ne justifiant pas de logements par nécessité absolue de service.

Le Département n'a donc aucune obligation en la matière puisque ces logements ne lui appartiennent pas et qu'il n'est pas à l'origine de leur mise à disposition, **contrairement à ce que continue à affirmer la Chambre.**

L'arrêté portant concession de logement du gardien du site départemental Jas des Marquands à SIGNES, daté du 10 août 2004, a été transmis à la Chambre le 19 mars 2015. **La Chambre n'en tient pas compte dans ses observations.**

L'arrêté relatif au gardiennage de la maison des quatre Frères a été établi le 9 septembre 2015. La tardiveté de cette prise d'acte s'explique par des circonstances particulières (décès par accident de l'ancien détenteur de l'occupation pour nécessité absolue de service).

Les situations ayant été régularisées, l'observation de la Chambre n'a plus d'objet. Le Département avait donc demandé son retrait. **La Chambre s'y est refusé.**

Le gardien du parc des Incapis a quitté le logement le 30 novembre 2013 (état des lieux de sortie établi le 15 janvier 2014).

Là encore, il s'agit d'un agent d'État (Ouvrier des Parcs et Ateliers) mis à disposition sans limitation de durée (depuis le 1er janvier 2011), et le Département a subi cette situation qui avait été créée par l'État.

En décembre 2011, le Département a modifié la fiche de poste de l'agent, supprimant la mission de gardiennage, et ne rendant plus nécessaire la concession de logement attribuée par l'État. Dès février 2012, l'agent a été informé de l'intention du Département de mettre un terme à cette concession de logement.

Pour les quatre agents concernés, puisqu'il a été mis un terme à deux situations, le Département s'engage à régulariser ces situations au regard de leurs obligations réglementaires et fiscales.

#### Le manque d'optimisation du gardiennage

Dans le cadre d'une politique d'acquisition, notamment d'espaces naturels sensibles, le département possède plusieurs demeures, dont la villa Massillone et le château de la Ripelle. Ces bâtiments sont attribués à des gardiens, à titre de logement de fonction, et sont utilisés par plusieurs services départementaux (dépôts de véhicules du parc auto, bureau du service nettoyage, stockage et bureau du service archéologique, entrepôt du service des espaces Verts).

L'article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques dispose qu'une concession de logement « peut être accordée, par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ».

La notion de sûreté et de sécurité pourrait s'appliquer à la villa Massilone, située à proximité directe de la cité HLM La Marquisanne, et soumise, d'après les gardiens, à de nombreuses intrusions. Elle paraît en revanche incertaine pour le château de la Ripelle. Les services « archéologie » et « espaces verts » accèdent chaque jour au domaine. D'après la gardienne, le site ne ferait plus l'objet d'intrusions depuis l'aménagement d'un centre équestre en amont de l'entrée. Ses fonctions se limiteraient à assurer l'ouverture et la fermeture du site au contrôle des accès, à signaler les dysfonctionnements techniques, à effectuer des rondes de surveillance et à réceptionner les appels téléphoniques. Dans la mesure où le nettoyage des locaux et du domaine n'est pas assuré par la gardienne, qui a été pourtant préalablement recrutée comme agent d'entretien, son activité effective paraît réduite. En 2014, cet agent a pourtant bénéficié de rétribution de quarante-cinq heures supplémentaires. Le département a indiqué vouloir mettre en vente le domaine de La Ripelle.

L'occupation d'un bâtiment par un gardien dont l'activité se résume à être présent révèle une allocation contestable des ressources humaines.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département confirme la nécessité de la sûreté et de la sécurité du bâtiment sis à la villa Massillone

Pour ce qui concerne le domaine de la Ripelle, le surveillant, adjoint technique territorial 2ème classe, du site logé doit assumer les missions et les activités suivantes :

- il est chargé d'assurer l'accueil et la surveillance du site ainsi qu'une présence en dehors des jours et heures ouvrables. Ses activités principales sont les suivantes :
  - assurer l'ouverture et la fermeture du site
  - mettre sous alarme les bâtiments
  - contrôler les accès du site
  - gérer les clés du site

- intervenir et signaler les dysfonctionnements techniques
- effectuer des rondes de surveillance
- réceptionner les appels téléphoniques

Ces activités ont pour but d'assurer la sécurisation et l'accès au bâtiment, ainsi que l'accueil.

La vente du bâtiment mettra donc fin à la situation de gardiennage qui évite toutefois une dégradation du bâtiment en dehors des heures ouvrables.

#### Une transparence tardive pour un logement de fonction

Une villa de 160 m<sup>2</sup> est attribuée au directeur général adjoint chargé du social, depuis son recrutement le 1er juin 2014, en vertu de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990.

La délibération du 19 mai 2014, autorisant le logement d'« un agent bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service », est imprécise. En vertu de l'article L. 3123-19-3 du CGCT, elle aurait dû être nominative. Ce n'est qu'à la fin du contrôle de la chambre que la réglementation a été appliquée, avec la production d'une nouvelle délibération et d'un arrêté pris le 9 mars et le 27 mars 2015 respectivement. Le conseil départemental a ainsi financé de manière irrégulière l'hébergement de ce fonctionnaire, pendant neuf mois, pour un coût de 18 000 €.

L'octroi d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service est apprécié *in concreto* par le juge administratif <sup>(89)</sup>. Au cas d'espèce, cet avantage est insuffisamment objectivé. Les « caractéristiques souhaitées » (1200 m<sup>2</sup> de terrain, huit chambres <sup>(90)</sup>, piscine), qui justifient la location de cette villa auprès de la commission permanente, ne sont pas corrélées aux obligations de service de l'agent concerné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a estimé qu'il s'agirait d'une erreur matérielle. La chambre retient néanmoins le caractère discutable de l'allocation des moyens mis en œuvre.

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

L'erreur matérielle consistant dans le fait que la délibération du 19 mai 2014 n'était pas nominative a été régularisée par les nouveaux actes pris en mars 2015.

Le Département tient à souligner que le logement attribué ne compte pas huit chambres. En effet le bail d'habitation signé le 28 mai 2014 fait état d'un logement de Type 6 pour 160 m<sup>2</sup> au regard des enfants déclarés à charge par l'agent (5 chambres **dont 3 à l'étage**).

#### Une villa octroyée dans des conditions irrégulières

Un agent du centre départemental de l'enfance (CDE) occupe une villa de 150 m<sup>2</sup>, comportant quatre chambres, situé sur un terrain de 8 723 m<sup>2</sup>, donnant sur la plage de Monaco, au Pradet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné que le terrain était grevé d'une servitude de passage permettant l'accès à la plage et réduisant à 525 m<sup>2</sup> la superficie de la parcelle sur laquelle est construite la villa.

<sup>89</sup> CE, 12 décembre 2014, Département du Val-de-Marne c/ Mme Krief, n° 367974.

<sup>90</sup> La collectivité estime qu'il n'y a que six chambres, mais le bail indique qu'il y en a « cinq au rez-de-chaussée et trois à l'étage ».

L'arrêté d'attribution de ce logement se fonde, par erreur selon le département, sur une délibération du 12 mai 2003. L'ordonnateur souligne en effet qu'une délibération du 22 février 1999 a prévu d'affecter un logement de fonction aux chauffeurs du centre départemental de l'enfance. Pourtant, en vertu de l'article L.3123-19-3 précité du CGCT, une délibération annuelle est désormais nécessaire.

Ayant le grade d'agent d'entretien qualifié hospitalier, l'agent concerné est « ponctuellement <sup>(91)</sup> » chauffeur. Sa fiche de poste, sur laquelle figurent ces informations, ne fait pas mention d'activités de gardiennage. Selon ce même document, la nécessité absolue de service est justifiée par des « astreintes techniques de sécurité générale et de chauffeur ». Selon l'arrêté de concession, elle se justifie par « l'accompagnement des mineurs et le gardiennage des locaux ». Cependant ces missions d'astreintes n'impliquent pas l'affectation d'un logement à un agent dont l'activité de chauffeur est discontinuée.

De surcroît, le logement et le terrain sont considérés comme faisant partie d'un espace naturel sensible et ont été financés par le produit d'une taxe affectée. Leur affectation à un agent du CDE est donc inadaptée.

C'est donc dans le cadre d'une allocation discutable des moyens publics que l'agent bénéficie d'un logement à titre gratuit.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Le Département tient à préciser que le bien (acquis en 1973 par procédure d'expropriation dans le cadre d'une acquisition des espaces naturels sensibles) supporte une propriété bâtie de 128,15 m<sup>2</sup>, comme en atteste le plan réalisé en octobre 2000 par la Direction des Bâtiments et des Collèges et comme cela est mentionné dans les divers avis que la collectivité a sollicité auprès des services de France Domaine.

L'Espace Naturel Sensible dénommé « Plage de Monaco » relevant de la compétence du Département représente une surface de 9023 m<sup>2</sup>. Cet ENS supportant la maison n'est pas mis à disposition de l'agent en totalité, seulement une partie de cette parcelle supportant la construction et les surfaces attenantes soit 525 m<sup>2</sup>. Le reste de la parcelle soit 8498 m<sup>2</sup> est ouverte et mise à disposition du public conformément aux dispositions de l'article L.142-10 du code de l'urbanisme.

Effectivement l'arrêté portant attribution du logement par nécessité absolue de service à l'agent concerné comporte une erreur matérielle lorsqu'il vise la délibération n° 17/90 du 12 mai 2003 alors que la délibération n° 5/85 du 22 février 1999 prévoit l'attribution d'un logement à l'emploi de chauffeur du Centre Départemental de l'Enfance.

L'attribution de cette concession de logement par le Département à cet agent est motivée par l'existence d'une permanence pour effectuer, dans le cadre de ses fonctions, l'accompagnement des mineurs placés auprès du Département au titre de la protection de l'enfance.

#### **8.3.3.2. Les conventions précaires, une alternative aux logements de fonction**

Dans le cadre des opérations de voirie ou d'aménagements futures, le département a acquis des biens immobiliers. Ces biens peuvent faire l'objet d'une mise à disposition à titre précaire et révocable. La précarité du droit de l'occupant, du fait de la démolition du bien lors de la réalisation des travaux programmés, a pour contrepartie la modicité de la redevance mise à sa charge.

<sup>91</sup> D'après la fiche de poste de l'agent.

En 2006, cinq logements ont été attribués à des agents du département dans le cadre de baux précaires, conclus pour une durée allant de près de 10 ans :

- Sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un agent bénéficie d'un logement de 165 m<sup>2</sup> situé à La Garde sur un terrain de 383 m<sup>2</sup>, moyennant une redevance fixée à 300 € par mois.
- Un agent de la direction des relations publiques occupe, sur le fondement d'une délibération du 29 juillet 2006, un logement de 120 m<sup>2</sup>, également situé à La Garde sur un terrain de 480 m<sup>2</sup>, moyennant une redevance de 300 € par mois.
- Un agent de la direction de la communication occupe, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un appartement de 93 m<sup>2</sup> situé à Hyères, pour 150 € par mois. En l'absence de paiement des loyers depuis 2012, il est redevable de 2 362,04 €, alors qu'une compensation légale sur salaire aurait été possible.
- Un agent de la direction architecture et bâtiment durable dispose, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, d'un appartement de 65 m<sup>2</sup> situé à Hyères, pour 150 € par mois.
- Un agent du centre départemental de l'enfance occupe, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un appartement de 130 m<sup>2</sup> également situé à Hyères, pour 150 € par mois.

L'utilisation de ces logements comme alternative à l'attribution de logements de fonction est discutable. Le département a manifesté sa volonté de les céder dans le courant de l'année 2015.

#### **Réponse du Conseil départemental du Var :**

Dès 2012, le Département, dans un souci de valorisation de son patrimoine immobilier, s'est penché sur le devenir de ces bâtis de voirie en lien avec la Direction des Routes afin d'identifier, en fonction des projets routiers et de leur faisabilité, les propriétés pouvant être libérées.

Dans une note du 10 octobre 2014, la Délégation Générale aux Routes, Transports, Forêts et aux Affaires Maritimes faisait apparaître ces biens accueillant des agents du Département comme devant être libérés.

Le Département s'est alors engagé dans cette démarche en recevant les agents bénéficiant de conventions précaires pour occuper ces lieux entre le 2 et le 17 octobre 2014 afin de les informer que ce dernier allait résilier lesdites conventions.

Lors de l'acquisition de ce foncier, dans le cadre de projets d'aménagement routier, la collectivité, dans l'attente de la réalisation des dites opérations avait souhaité que les bâtiments présents sur ce foncier soient occupés afin d'éviter qu'ils soient squattés.

La notification par courrier recommandé avec accusé de réception a été réalisée par le Département du Var le 21 octobre 2014. Certains occupants n'ayant pas retiré le courrier, il a été procédé à une notification par huissier.

Suite à ces actions deux logements ont été libérés à savoir :

- le logement occupé par un agent du Centre Départemental de l'Enfance à Hyères a été libéré le 28 avril 2015
- le logement occupé par un agent de la Direction de l'Architecture et Bâtiment Durable a été libéré le 12 mai 2015

Depuis le Département se trouve en situation contentieuse avec les trois agents qui n'ont pas déféré à cette demande.

Des sommations de quitter les lieux ont été réalisées par actes d'huissier des 29 mai et 29 juin 2015. Des procédures d'expulsion sont en cours.

**Recommandation n° 6 : Mettre fin aux très nombreuses irrégularités constatées en matière de primes, d'indemnités et d'avantages en nature.**

#### Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département, s'il ne conteste pas certaines erreurs ou dysfonctionnement estime qu'en regard de l'effectif de la collectivité le terme « très nombreuses irrégularités » aboutit à une stigmatisation du Département, des élus et des fonctionnaires qui y travaillent.

**Le propos apparaît excessif.**

#### **8.4. Les prestations sociales**

Les prestations sociales visent « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles » <sup>(92)</sup> et ne sont pas assimilées à une rémunération.

Elles sont gérées par le département et par une association, en application de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

La participation correspondante du département s'est élevée à 4,7 M€ en 2013, en diminution de 2,1 % par rapport à l'année précédente. Un cinquième de ce montant correspond à la subvention allouée à l'association du personnel.

Dépense d'action sociale (M€) et montant moyen par agent (€)	2010		2011		2012		2013		2014	
	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent
Subventions à l'association du personnel	790 000	3 955	600 897	3 859	607 169	3 773	714 000	3 289	no	no
Autres aides sociales servies par l'association du personnel (rentées scolaires, naissances...)	228 380	1 232	248 521	1 240	227 891	1 242	160 805	1 383	no	no
Protection sociale complémentaire			899 661	3 131	799 600	3 159	647 526	3 176	no	no
Chèques-déjeuner	2 571 321	3 781	2 791 753	3 995	2 885 648	3 994	2 988 418	4 030		
<b>Total action sociale</b>	<b>3 590 681</b>	<b>3 684</b>	<b>4 730 702</b>	<b>12 115</b>	<b>4 620 308</b>	<b>12 168</b>	<b>4 720 747</b>	<b>11 658</b>	-	-

Sources : rapports sur l'état de la collectivité et CRC

<sup>92</sup> Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

#### **8.4.1. Une association du personnel dynamique**

Par délibération du 17 décembre 2007, le conseil départemental a transféré la gestion de certaines prestations sociales à l'association sociale des personnels du département du Var (Assovar).

Selon ses statuts, cette association a pour objet « de mettre en place des actions à caractère social », « d'instaurer, de développer et/ou d'améliorer les liens sociaux par la mise en place d'actions et d'animations », « de proposer des services et de la vente de divers produits », « de gérer les prestations d'action sociale (en espèce et en nature) transférées par le département ».

##### Des actions variées

Les actions sociales de l'Assovar sont financées par le département à hauteur de 208 000 €. Elles constituent une dépense obligatoire au titre de l'article L. 3321-1 du CGCT.

Des prestations sociales complémentaires (allocation pour les enfants handicapés, garde d'enfants de moins de 3 ans, séjours enfants), une participation aux séjours de vacances et l'organisation de l'arbre de Noël sont assurées par l'association et remboursées par le département. Les dépenses correspondantes ont atteint 143 000 €, 244 000 € et 111 000 € respectivement en 2014.

Les primes d'aides aux études supérieures, mariages et naissances, qui s'inscrivent dans une échelle de 120 € à 200 € selon le quotient familial, sont constituées de bons d'achat. Les primes retraite (d'un montant maximum de 400 €), aide à la rentrée (de 60 à 142 €) et médaille du travail (de 60 à 80 €) dépendent du revenu fiscal. Les aides aux frais d'obsèques s'élèvent à 1 000 €.

Par le biais d'une convention conclue avec un partenaire, l'association propose également des prêts à taux préférentiels. Seuls les prêts alloués avant la mise en place de ce dispositif, concernant dix-neuf agents et 38 147,27 € au 31 décembre 2014, sont suivis par la structure.

Les prestations sociales et la tarification des activités du comité dépendent des ressources de leurs bénéficiaires. Cette modulation des prestations en fonction de la situation individuelle de ses membres correspond à la finalité d'une association gérant des œuvres sociales.

Les prestations transférées par le département concernent environ 3 000 agents de la collectivité, ainsi que leur ayants-droit.

Les bénéficiaires des autres prestations (manifestations culturelles ou sportives) sont les adhérents de l'Assovar. Sont concernées environ 1 500 personnes, y compris les retraités et les conjoints des agents du département.

#### **8.4.2. Un soutien significatif du département**

Le service des assistantes sociales du travail et des personnels se compose de six agents, dont trois assistantes sociales et une conseillère en économie sociale et familiale.

Le conseil départemental met à disposition des agents une salle de sport, ouverte aux horaires de la pause méridienne.

### La halte-garderie

Le département a créé une halte-garderie par délibération du 22 février 1996. Elle compte quinze places accueillant entre cinquante-cinq et soixante enfants de trois mois à cinq ans, au maximum deux jours par semaine.

Une commission sélectionne les dossiers en fonction, selon le département, des revenus et de critères sociaux, sans que ces derniers ne soient définis. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a précisé que les couples d'agents seraient prioritaires. Cependant, en l'absence de motivation et de critères formalisés, l'instruction n'a pas permis de s'assurer du respect de l'égalité entre les demandeurs.

Le département a fait le choix de ne pas transférer cette mission à l'Assovar afin d'éviter les coûts de fonctionnement induits par le portage de la structure.

Cette prestation qui, selon le département, lui coûte environ 400 000 € par an, toutes charges comprises, est proposée à titre gratuit. Le coût du dispositif est estimé à 37 € par jour et par enfant. Au regard du nombre de bénéficiaires, le coût annuel par enfant s'élève à 6 000 €, ce qui pose la question de l'efficacité du dispositif par rapport à d'autres solutions, comme l'achat de places en crèche ou le financement de la garde d'enfants de moins de 3 ans dans le cadre de chèques «emploi-service universel». L'Assovar utilise d'ailleurs ce dernier dispositif au profit de cent-quatre-vingt-onze bénéficiaires, pour un coût de 61 460 € en 2013.

La halte-garderie constitue un avantage en nature pour ses bénéficiaires, qui a fait l'objet d'une régularisation par l'URSSAF en 2013.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

La structure a été créée dans le cadre d'une politique d'action sociale du Département en faveur de ses personnels, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et mise en place lors de la construction du nouveau bâtiment en 1996.

Elle est prévue pour un accueil d'une cinquantaine d'enfant. Une commission annuelle siège et examine la totalité des demandes, en fonction prioritairement du quotient familial, mais aussi des situations familiales qui sont susceptibles de justifier l'accueil des enfants (situations sociales, obligations professionnelles des deux parents, ...).

### Les prêts et les secours d'urgence

Deux délibérations des 17 décembre 2007 et 21 janvier 2008 ont prévu la possibilité d'octroyer aux agents départementaux des prêts dans les cas de surendettement, des aides non remboursables et des secours d'urgence. Ces dispositifs font l'objet d'un rapport d'activités et les versements correspondants sont effectués par le payeur départemental. Les dépenses réalisées à ce titre ont atteint 90 500 € en 2014.

Sur le fondement d'une délibération du 21 janvier 2008, des prêts départementaux à taux zéro, dont le montant varie entre 100 € et 5 500 €, et qui sont remboursables sur cinq ans maximum, sont également proposés aux agents. Leur montant total s'est élevé à 35 300 € en 2014. Les bénéficiaires sont les agents titulaires ou stagiaires en situation de déséquilibre budgétaire exceptionnel.

### Le contingent départemental de logements

Le département dispose d'un contingent de logements relevant des bailleurs sociaux. Ces logements sont destinés aux agents de la collectivité ou d'un public identifié par le conseil départemental ou ses partenaires.

Selon la collectivité, cent-soixante-quinze logements ont été attribués dans ce cadre depuis 2009 par les bailleurs sociaux à des agents du département, titulaires ou non. Un logement d'urgence est également mis à disposition des agents en grande difficulté, pour une période de 3 à 12 mois.

### Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département constate que la Chambre n'a pas d'observations à formuler sur la gestion, par la collectivité, des prêts et secours d'urgence et du contingent de logements.