

Chambre

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion

du Conseil général du Var

Département du Var

- A partir de l'année 2003 et suivantes -

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du Conseil général du Var, à partir de l'année 2003.

Par lettre en date du 19 février 2010, le président de la chambre en a informé M. Lanfranchi, président du Conseil général du Var.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 26 octobre 2010 avec M. Lanfranchi et la rapporteure.

Lors de sa séance du 13 janvier 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2003 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Lanfranchi qui y a répondu le 18 mars 2011.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 9 mai 2011, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 25 mai 2011 à M. Horace Lanfranchi, président en fonctions. Le destinataire disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Lanfranchi a fait parvenir à la chambre une réponse, qui engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

- S O M M A I R E -

Première partie : La situation financière du département du Var

1 Analyse de l'équilibre général	6
1.1 Evolution globale de la section de fonctionnement	6
1.2 Les dépenses d'investissement et leur financement	7
1.3 L'endettement	8
1.4 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	9
2 L'effet des transferts	9
2.1 L'évolution globale des transferts et nouvelles compétences	9
2.2 Analyse par grands domaines de compétence	10
2.2.1 Le domaine de la solidarité	10
2.2.2 Les autres domaines de compétences	12
3 L'analyse des autres postes (hors transferts énoncés ci-dessus)	14
3.1 Les produits de gestion	14
3.2 Les charges de gestion	15
3.3 L'excédent de fonctionnement calculé hors transferts	16
4 Conclusion	17

Deuxième partie : La gestion prévisionnelle des ressources humaines

1 Principaux constats sur l'évolution et la répartition des charges de personnel	18
1.1 La croissance et la répartition des effectifs	18
1.2 Analyse de l'évolution et de la structure de la dépense	19
2 La politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines	20
2.1 Les éléments de contexte et la stratégie de la collectivité	20
2.2 Une première expérience inaboutie de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) portée par la DRH	21
2.3 La reprise du projet dans le cadre d'une démarche stratégique globale reposant sur plusieurs outils conceptuels	23
2.3.1 Les projets de direction et des projets de service, charpente de la GPRH	23
2.3.2 Le système de management de la qualité : un terrain d'expérimentation de la GPRH	24
2.3.3 La contractualisation interne au service de la gestion prévisionnelle	26
2.3.4 Le développement du dialogue interne	27
2.3.5 La mutualisation entre collectivités	27
2.4 Les outils et instruments d'intervention et la connaissance de l'existant	28
2.4.1 Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et bilan social	28
2.4.2 Les tableaux de bord	30
2.4.3 Le système d'information sur les ressources humaines (SIRH)	30
2.4.4 Les outils orientés GPRH et la connaissance de l'existant	31
2.4.5 L'entretien d'évaluation : outil de gestion prévisionnelle ?	32
2.5 Conclusion : une réflexion très développée mais qui peine à aboutir	34
3 Eclairages sur certaines problématiques sectorielles	34
3.1 La situation particulière du personnel des collèges	34
3.2 La situation particulière du personnel des routes	36
4 La prise en compte de la durée du travail et de l'absentéisme	36
4.1.1 La durée effective du travail	36
4.1.2 L'absentéisme	37

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS PROVISOIRES

La chambre a contrôlé la gestion du conseil général du Var dans deux domaines précis faisant l'objet d'enquêtes nationales des juridictions financières. Il s'agit tout d'abord de l'évolution financière de la collectivité et de son endettement, dans un contexte que les nombreux transferts et nouvelles compétences, la réforme de la fiscalité et la crise ont rendu plus contraint. Le second domaine concerne la gestion prévisionnelle des ressources humaines, enjeu important pour une collectivité aux multiples compétences, qui doit veiller à la qualité du service rendu tout en contenant l'évolution de sa masse salariale.

La situation financière du département a évolué depuis 2003. Ses dépenses et ses recettes ont fortement augmenté tandis que son endettement, presque nul en 2003, a rejoint la moyenne des départements de la strate. La chambre s'est efforcée d'évaluer les différents facteurs d'évolution. Elle a ainsi noté, en dépenses, que l'augmentation des charges résultait pour une part importante des transferts et des nouvelles compétences attribués aux départements depuis 2003 (aide personnalisée d'autonomie, RMI-RSA, handicap, collèges, routes). Il ressort de cette analyse que les dépenses, annuellement consenties à ce titre par le conseil général et non compensées par l'Etat ou par d'autres recettes affectées, sont passées de 45 M€ en 2003 à 97 M€ en 2009, soit une augmentation de 52 M€.

Cependant, une fois ces dépenses supplémentaires déduites, la chambre note que les autres dépenses ont également connu une forte hausse. Les charges de gestion hors transferts ont ainsi connu une croissance de 105,5 M€ au cours de la même période, dont 51,1 M€ sont imputables à la seule augmentation des dépenses de personnel, ces dernières ayant été recalculées en éliminant celles qui proviennent des nouvelles compétences ou des compétences transférées.

Dans le même temps, les recettes, qui proviennent pour l'essentiel de la fiscalité directe et indirecte paraissent fragilisées. La crise a occasionné une diminution des droits de mutation de 85 M€ en deux ans (de 2007 à 2009). La réforme de la fiscalité locale et notamment la suppression de la taxe professionnelle réduira les possibilités d'user du levier fiscal et de bénéficier de la même augmentation des bases que par le passé.

Sans même évoquer le poids des conséquences des inondations qui feront l'objet d'un rapport spécial, la collectivité est ainsi passée de l'aisance financière à une situation beaucoup plus contrainte qui implique dès à présent d'opérer des choix stratégiques et d'adopter une gestion plus rigoureuse.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la chambre, après avoir constaté la forte augmentation des effectifs et des dépenses de personnel, a examiné quelles politiques et quels outils avaient été mis concrètement en œuvre dans ce domaine. Elle a noté que la réflexion, lancée depuis plusieurs années, s'était traduite par plusieurs expérimentations visant à anticiper les besoins futurs du département en ressources humaines, à avoir une connaissance précise de l'existant afin d'être en mesure d'orienter ses choix de recrutement, formation, mobilité tout en contenant sa masse salariale. Ces réflexions ont abouti à une amélioration des pratiques dans certains domaines, sans pour autant que l'on puisse encore parler d'une véritable gestion prévisionnelle, généralisée à l'ensemble de la collectivité. Les outils de suivi (tableaux de bord, bilans sociaux, système d'information) ne permettent pas un accès rapide et aisé aux données nécessaires. Ils sont parfois incomplets, insuffisamment automatisés, compliqués à mettre à jour.

Selon le conseil général, la mise en place d'un référentiel courant du premier semestre 2012 permettra de croiser en temps réel les moyens budgétaires alloués aux directions avec les moyens en ressources humaines dont elles disposent ainsi que les informations au titre des bilans sociaux.

Enfin, la chambre note que malgré ses observations la durée du travail des agents reste nettement inférieure aux seuils légaux malgré la suppression récente de trois jours de congés : le nombre total de jours supplémentaires calculé sur la base de 4 330 agents représente plus de 220 postes à temps plein, soit près de 10 M€. De même, l'augmentation de l'absentéisme doit être soulignée. Les absences pour raison de santé s'élèvent, par agent, à 18,6 jours par an, soit 315 équivalents temps plein et 13,5 M€.

Un diagnostic précis à la fois qualitatif et quantitatif de l'absentéisme va être mené afin d'identifier les métiers à risque, les causes de cette augmentation et faire des préconisations.

PREMIÈRE PARTIE :

LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT DU VAR

La situation financière du département du Var doit être appréhendée au regard d'une part, de ses particularités socio-économiques et, d'autre part, de l'évolution considérable de ses domaines de compétences au cours des dernières années.

Avec près d'un million d'habitants⁽¹⁾, le département du Var connaît un accroissement régulier de sa population (+ 1,3 % par an en moyenne annuelle de 1999 à 2007), essentiellement dû à un phénomène migratoire vers le Sud de l'hexagone, de retraités notamment. Leur part progresse, passant de 27 % à 31 % de la population de plus de 15 ans de 1999 à 2007.

En même temps, avec une économie reposant largement sur le tourisme, activité à forte saisonnalité et peu propice à la pérennisation de l'emploi, le taux de chômage est de deux points plus élevé que la moyenne nationale.

L'attribution aux départements de nouvelles compétences a donc eu un impact particulièrement marqué dans le Var, avec la création en 2002 de l'APA (aide personnalisée d'autonomie) en faveur des personnes âgées dépendantes, et le transfert du versement du RMI en 2004. Ces nouvelles compétences, rapidement complétées par d'autres transferts, ont occasionné d'importantes modifications dans le montant et la structure des recettes et des dépenses ainsi que dans leur équilibre financier. Plus récemment, la crise, financière puis économique, a commencé à peser sur les finances locales, en restreignant certaines recettes et a occasionné de nouvelles dépenses, notamment dans le secteur social. Enfin, le département du Var s'est trouvé confronté à un problème spécifique lié aux inondations du printemps 2010, dont les conséquences financières commencent à peine à être mesurées.

Aussi, après un constat de l'évolution globale de la situation du département du Var, l'analyse financière visera à identifier la part respective des différents facteurs : évolutions dues aux transferts et évolutions hors transferts.

Cette analyse porte dans un premier temps sur la situation financière d'ensemble, conduite à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion^①. Ensuite, il s'agit, pour chaque compétence, nouvelle ou transférée, d'évaluer le coût net restant à la charge du département. Cette partie repose sur les données chiffrées estimées par le conseil général lui-même^②. En soustrayant ces données à celles des comptes, on obtient la part hors transferts des recettes et des dépenses^③. Cette analyse est faite sous réserve de l'influence des dommages liés aux inondations de juin 2010, qui feront l'objet d'un rapport spécial, mais qui aura en tout état de cause des conséquences non négligeables sur les finances départementales.

¹ Selon l'INSEE, le département du Var comptait, en 2007, 995 929 habitants, ce qui le classe pour les comparaisons dans la strate des départements de 500 000 à 999 999 habitants.

1 ANALYSE DE L'EQUILIBRE GENERAL

1.1 Evolution globale de la section de fonctionnement

De 2003 à 2009, les **dépenses réelles de fonctionnement** passent de 474 à 813 M€, soit une progression moyenne annuelle de 9 %. La hausse de ces dépenses est justifiée par la mise en œuvre des transferts de compétences pour les deux principaux postes budgétaires : les dépenses sociales et les charges de personnel. Celles-ci augmentent respectivement de 11 et 12 %. On note toutefois un ralentissement du rythme de croissance, qui s'établit à 2 % entre 2008 et 2009.

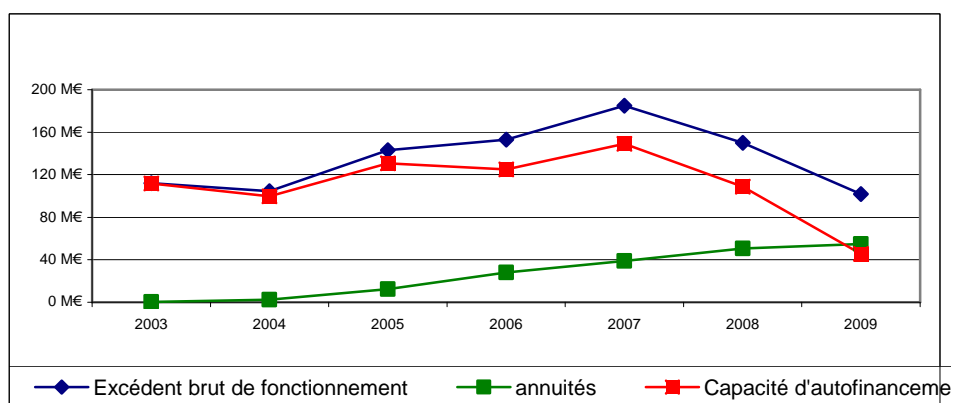
Sur la même période, les **recettes** sont moins dynamiques que les dépenses, avec une hausse de 7 % contre 9 %, et l'écart augmente sur les deux derniers exercices (2 % contre 6 % en 2008 et - 5 % contre 2 % en 2009).

De 2003 à 2008, la **capacité d'autofinancement nette disponible**(2) est restée stable, à hauteur de 110 M€ car, malgré l'effet de ciseau constaté sur les différences d'évolution entre les recettes et les dépenses, la croissance globale en valeur des produits de gestion est restée supérieure aux charges de gestion (+ 349 M€ pour les recettes contre + 324 M€ pour les dépenses), permettant de couvrir le remboursement du capital de la dette malgré la progression exponentielle de ce dernier.

En 2008 et 2009, la CAF diminue :

Evolution de l'autofinancement net disponible

en M€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution Moyenne 2003-2009	Var. 2007 /2006	Var. 2008 /2007	Var. 2009 /2008
Recettes nettes de fonctionnement ..	586	714	790	851	921	935	892	7 %	8 %	2 %	- 5 %
Dépenses nettes de fonctionnement	474	614	654	709	750	798	813	9 %	6 %	6 %	2 %
CAF brute	112	100	136	142	171	137	79	- 6 %	20 %	- 20 %	- 42 %
Amortissements du capital de la dette	0	0	6	17	22	29	33	136 %	26 %	32 %	16 %
CAF disponible	112	99	131	125	149	108	46	- 14 %	19 %	- 27 %	- 58 %



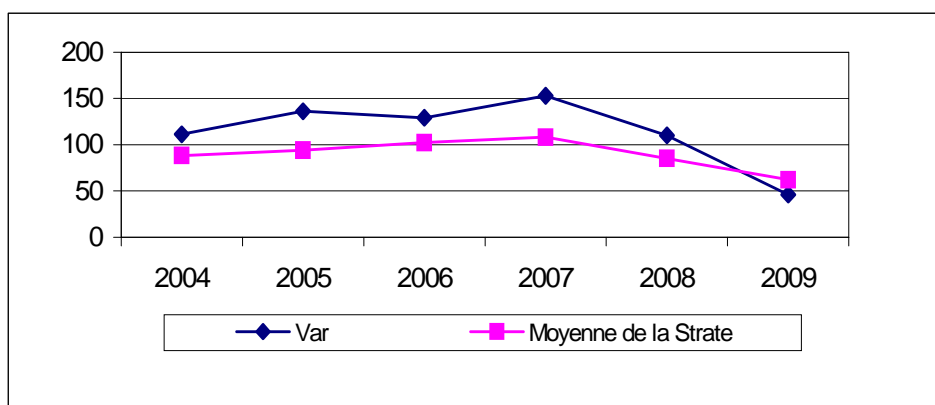
La comparaison avec les départements de même strate montre que la situation financière du département du Var est, jusqu'en 2008, relativement plus favorable : sa CAF nette évolue dans les mêmes proportions tout en restant supérieure d'un tiers en moyenne. La tendance s'inverse en 2009. La CAF nette du département est inférieure de 26 % par rapport à la moyenne :

² Le détail des calculs de l'autofinancement est donné dans les tableaux en annexe.

Comparatif de la CAF nette Département du Var / Départements de même strate

en €/habitant	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAF nette Var (calculée à partir des comptes de gestion)	99 427 806	130 600 607	124 885 980	148 935 785	108 457 743	46 000 000
Nombre d'habitants dans le Var	898 441	957 750	967 000	974 000	985 099	995 934
En euros/ habitants						
Département du Var	111	136	129	153	110	46
Moyenne de la strate	88	94	102	108	85	62
Comparatif Var/moyenne strate	26 %	45 %	27 %	42 %	30 %	- 26 %

(Source : site www.colloc.bercy.gouv.fr)



1.2 Les dépenses d'investissement et leur financement

De 2003 à 2009, le volume total des dépenses d'équipement s'est élevé à 1 822 M€. Dès 2004, elles ont progressé de 40 %, se sont maintenues au même niveau jusqu'en 2006, puis ont décliné progressivement pour s'approcher en 2009 de leur niveau de 2003.

Ces dépenses se répartissent à part égales entre les dépenses propres du département et les subventions d'équipement allouées. Malgré un ralentissement sensible au cours des trois dernières années, l'effort, au titre de l'aide aux collectivités, reste soutenu à la différence des départements de même strate qui observent une répartition de 60 % équipement propre – 40 % équipement aidé.

Dépenses d'investissement nettes (hors emprunt)

en M€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution Moyenne	Var. 07/06	Var. 08/07	Var. 09/08
Dépenses d'équipement nettes	99	143	147	145	135	123	117	4,47 %	- 7,20 %	- 8,79 %	- 5,12 %
Subventions d'équipement nettes attribuées ..	100	135	137	142	142	145	112	7,71 %	0,47 %	2,21 %	- 23,24 %
Travaux pour compte de tiers	0	0	1	0	0	0	0				
Autres immobilisation financières	1	1	1	1	1	0	0	- 9,21 %	- 8,12 %	- 39,45 %	- 5,85 %
Dépenses totales d'inv. (hors emprunts) (a)	200	279	285	287	278	269	229	6,10 %	- 3,43 %	- 3,21 %	- 14,92 %

Selon les données de la DGCL, le niveau d'investissement de la collectivité a été nettement supérieur à celui des départements de même strate, avec toutefois une réduction de la différence à la fin de la période étudiée :

Comparatif des dépenses d'équipement brutes par habitant

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Département du Var : Dépenses d'équipement brutes ..	312	304	307	313	276	238
Moyenne de la strate	193	200	204	221	224	222
Comparatif	62 %	52 %	50 %	42 %	23 %	7 %

La ventilation fonctionnelle des dépenses d'équipement⁽³⁾ montre que les dépenses propres se répartissent pour moitié entre les constructions et réhabilitations des bâtiments d'enseignement secondaire d'une part, et les réseaux (voirie, notamment) d'autre part. Les subventions d'équipements allouées répondent prioritairement aux attentes des collectivités et des structures intercommunales dans les domaines de l'environnement, des aménagements urbains, des réseaux et de la vie locale.

Grâce à l'autofinancement dégagé, à ses ressources propres et aux subventions d'équipement obtenues, le département du Var couvre plus de 50 % de ses besoins. De 2004 à 2006, le recours à l'emprunt est systématique et représente 150 M€ par an puis se réduit d'un tiers les trois dernières années, sous l'effet d'une réduction des investissements et d'une mobilisation du fonds de roulement.

1.3 L'endettement

Hormis trois prêts résiduels datant de 1993-98 et 2000, l'encours de la dette est essentiellement issu des prêts contractés au cours de la période étudiée. Passant de 62 M€ en 2003 à 706 M€ en 2009⁽⁴⁾, il se compose à 70 % de prêts à taux fixe et pour le reste de prêts à taux variable. Parmi ces derniers, ceux qui incluent une option de tirage de ligne de trésorerie représentent 10 % de la totalité de l'encours.

La durée des contrats augmente : de 15 ans en 2004, elle est passée à 20 ans en 2005-2007 pour atteindre 25 ans en 2008-2009. Si la collectivité continuait d'emprunter au rythme de 100 M€ par an, elle devrait faire face à une dépense supplémentaire de 57 M€ en 2018⁽⁵⁾ (alors que l'autofinancement net actuel n'est que de 46 M€).

L'annuité est, en 2009, 160 fois supérieure à sa valeur initiale (2003), soit 21 M€ contre 143 910 € en 2003. Elle a été calculée en traitant les intérêts courus non échus (ICNE) dès l'année 2004. Son coût représente actuellement 6 % des recettes de gestion globales et 8 % des recettes courantes hors transferts.

Les annuités du département du Var rattrapent le niveau des départements de même strate. Le conseil général a fait valoir que, si l'endettement pesait durablement sur les marges de manœuvre départementales, il conviendrait toutefois de mettre en parallèle les 705 M€ d'encours au 31 décembre 2009 avec les 1,83 Milliards d'euros de dépenses d'investissement réalisés sur la période 2003-2009 :

Coût de l'annuité par habitant

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Département du Var	3	29	34	40	51	55
Moyenne de la strate	56	59	59	53	53	50

³ Voir détail en annexe.

⁴ Montant au 31/12 – Voir détail en annexe.

⁵ Simulation d'un prêt de 900 M€ sur 25 ans taux 4 %

La chambre a néanmoins relevé un niveau d'endettement comparable à la moyenne, mais un profil de désendettement nettement moins favorable puisque aucun emprunt actuel ne sera complètement remboursé en 2019, ce qui signifie que jusqu'à cette échéance, tout nouvel emprunt pèsera en totalité sur la capacité d'autofinancement.

1.4 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR), compte tenu du fonds de roulement et du BFR) permet d'apprécier dans quelle mesure les créances à court terme de la collectivité permettent de couvrir ses engagements à court terme et d'en déduire le niveau de trésorerie en fin d'année⁽⁶⁾.

Compte tenu de l'unicité de caisse entre budget principal et budgets annexes, il apparaît qu'en-dehors des exercices 2006 et 2007, où les budgets annexes (BA) du centre départemental de l'enfance et des laboratoires d'analyses réduisent la trésorerie, l'effet des BA est généralement d'abonder cette dernière, même si leur incidence est minime.

Malgré le caractère éphémère du volume des disponibilités de la collectivité en fin d'année, on constate que la trésorerie s'établit à un niveau moyen de 127 M€ de 2005 à 2008. Ainsi, en 2008, elle représente 15 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes, soit **54 jours** de trésorerie, ce qui paraît excessif.

Selon le conseil général, au 31 décembre 2009 le niveau de trésorerie en fin d'année a été ramené à 78,5 M€, soit 25,4 jours de dépenses totales. La moyenne de la strate étant de 22,7 jours (les comptes de 2010 n'étaient pas disponibles au moment de l'instruction du rapport).

2 L'EFFET DES TRANSFERTS

La chambre s'est efforcée d'évaluer les conséquences réelles des transferts et des nouvelles compétences sur les finances départementales. Cette évaluation porte sur la totalité de ces compétences prises globalement (2.1) puis sur chaque domaine (2.2). Utilisant les données communiquées par le conseil général, l'étude a consisté à évaluer l'ensemble des charges directes (versement de prestations, par exemple) et, lorsque cela était possible, indirectes (coûts de personnels induits), ainsi que l'ensemble des recettes liées à ces compétences (compensations versées par l'Etat, participations des bénéficiaires et autres recettes) afin de déterminer le coût net à la charge du conseil général. En cumul sur la période 2003 à 2009, le coût des transferts s'est élevé à 513 M€.

2.1 L'évolution globale des transferts et nouvelles compétences

En 2003, la charge nette des transferts et nouvelles compétences avoisinait 45 M€⁽⁷⁾, correspondant pour les 2/3 à l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et pour 1/3 au RMI. **Ce poids a doublé en six ans pour atteindre 97 M€ en 2009. En cumul sur la période 2003 à 2009, le coût des transferts s'est élevé à 513 M€.**

⁶ Voir détail des calculs en annexe.

⁷ Montant net, après déduction des compensations versées par l'Etat et autres produits.

La répartition actuelle montre que l'APA et le RMI représentent toujours l'essentiel de la charge. Au titre des nouveaux transferts introduits par la loi du 13 août 2004, seules les dépenses de personnel des collèges (les TOS) engendrent, actuellement, une charge nette non compensée de 8 M€. La prestation de compensation du handicap, restée jusqu'en 2009 plus que largement compensée, devrait à terme peser plus lourdement sur les finances départementales :

Coûts nets des transferts

en €	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APA	27 852 657	33 275 438	39 921 128	48 218 369	56 873 053	57 763 537	62 548 483
RMI/RSA	16 707 485	24 043 681	24 626 418	28 586 207	23 975 163	22 733 913	23 692 616
Fonds sociaux	0	0	547 906	3 314 200	1 342 409	1 410 158	1 021 046
PCH & MDPH	0	0	0	- 6 353 182	- 4 687 439	- 1 983 532	1 684 062
Collèges –TOS	0	297 057	241 085	3 366 377	7 454 974	7 098 300	8 279 467
Voirie nationale et personnel DDE	0	0	0	510 000	- 1 025 285	-363 612	- 367 479
Coût total des transferts	44 560 143	57 616 176	65 336 538	77 641 970	83 932 874	86 658 764	96 858 195

Source : Conseil général et comptes administratifs

Structure des coûts de transferts

en %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APA	63 %	58 %	61 %	62 %	68 %	67 %	65 %
RMI/RSA	37 %	42 %	38 %	37 %	29 %	26 %	24 %
Fonds sociaux	0 %	0 %	1 %	4 %	2 %	2 %	1 %
PCH & MDPH	0 %	0 %	0 %	- 8 %	- 6 %	- 2 %	2 %
Collèges –TOS	0 %	1 %	0 %	4 %	9 %	8 %	9 %
Voirie nat. et personnel DDE	0 %	0 %	0 %	1 %	- 1 %	0 %	0 %
Coût total des transferts	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

2.2 Analyse par grands domaines de compétence

Les développements qui suivent s'appuient sur des tableaux de calculs établis pour chaque domaine de compétence à partir des données communiquées par le conseil général et rectifiées à partir des comptes administratifs pour l'APA et le RMI (chapitres budgétaires individualisés c/015 et 016). Par catégories de transferts, elles sont le cas échéant confrontées au bilan de 2005 à 2009 de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

2.2.1 Le domaine de la solidarité

1/ L'aide personnalisée d'autonomie (APA) a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2002 par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 et depuis lors, son coût n'a cessé de progresser.

Ce phénomène s'explique tout d'abord par la progression du nombre de bénéficiaires puis par le plafonnement de la participation de l'Etat(s), conformément au principe établi lors de la création de cette aide. Ainsi, de 2003 à 2009, les allocations versées augmentent en moyenne annuelle de 12 %, le nombre de bénéficiaires progressant plus vite que la tendance nationale, avec une allocation moyenne stable de 3 300 €. Dans le même temps, l'intervention financière de l'Etat par le truchement du fonds de financement de l'APA, n'est revalorisée que de 8 %. Les 2/3 de cette dépense sont laissés à la charge du département du Var. **Ainsi, le déficit annuel de l'APA double durant la période étudiée en passant de 28 M€ à 63M€.**

Sur la période 2003-2010, le nombre de bénéficiaires de l'APA (bénéficiaires payés) est passé de 14 357 à 28 944, soit une progression de 102 % précise le conseil général, ce qui a eu un effet direct sur le montant des allocations versées mais aussi sur les coûts de gestion liés au traitement des dossiers.

2/ Depuis la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, les départements ont la charge totale **du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA)**, dispositifs actuellement remplacés par **le revenu de solidarité active (RSA)**. Pour le département du Var, ce transfert s'est traduit dès 2004 par une augmentation de sa charge nette de 50 %, soit un montant de **24 M€**. Avec un taux de couverture de 90 %, cette charge nette est restée stable jusqu'à 2009 (les effets précis **du RSA** étant méconnus compte tenu de sa création récente au 1^{er} juin 2009).

Selon le département, le nombre d'allocataires a fortement progressé en 2009 suite à la dégradation du marché de l'emploi et au transfert du RSA majoré (ancienne allocation de parent isolé) :

	Evolution des bénéficiaires du RMI - RSA en %		
	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009
Var	- 9,25 %	- 4,35 %	63,65 %
Moyenne des départements de la strate*	- 5,41 %	- 0,41 %	91,19 %
Moyenne France	- 6,65 %	- 2,58 %	63,72 %

* Départements dans la strate 500 000 à 999 999 d'habitants hors DOM

	Nombre de bénéficiaires/population en %			
	2009	2008	2007	2006
Var	2,95 %	1,80 %	1,92 %	2,15 %
Moyenne des départements de la strate*	2,26 %	1,18 %	1,22 %	1,30 %
Moyenne France	2,89 %	1,77 %	1,86 %	2,00 %

* Départements dans la strate 500 000 à 999 999 d'habitants hors DOM

⁸ Le concours versé aux départements est destiné à prendre **en charge une partie du coût** de l'APA. Le montant de ce concours est réparti annuellement entre les départements, en fonction de la part des dépenses réalisées de l'année précédente. Il est modulé en fonction du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du RMI de chaque département.

Le montant ainsi réparti :

- ne peut excéder par département la moitié des dépenses d'APA dudit département
- est majoré en fonction du nombre de personnes âgées de + de 75 ans.

Par ailleurs, en aucun cas, les dépenses de l'APA de chaque département ne peuvent excéder un montant moyen par bénéficiaire égal à 80 % du montant au 1^{er} janvier 2001.

3/ Toujours au titre de son principal domaine de compétence, l'aide sociale, et suivant la loi du 13 août 2004, certains «**fonds sociaux**» relèvent directement des départements. Sous cet intitulé sont regroupés les fonds d'aide aux jeunes⁽⁹⁾ (FAJ), les centres locaux d'information et de coordination (CLIC)⁽¹⁰⁾ et le fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui est le plus significatif financièrement.

Les charges liées à ces missions prennent essentiellement la forme de subventions. Leur versement commence en 2005 à hauteur de 2 M€ et progresse de 7 % par an. Un ralentissement intervient en 2009. Le financement de ces dépenses est assuré par la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) à hauteur de 60 %, laissant **une charge nette au département de 1,1 M€** en moyenne par an. Il est à noter que les subventions au titre du FSL représentent 70 % de la charge totale.

4/ Enfin, la loi du 11 février 2005 crée, à compter du 1^{er} janvier 2006, **la prestation de compensation du handicap (PCH)**, qui prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce personne. L'instruction des dossiers relève **des nouvelles maisons départementales (MDPH)**.

Contrairement aux autres transferts, le montant de la dotation de l'Etat allouée par le biais de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été supérieur, dans un premier temps, aux prestations versées aux particuliers et aux structures d'accueil. Avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires, la situation s'est inversée en 2009, pour représenter **un coût net annuel à la charge du département du Var de 1,7 M€**

2.2.2 Les autres domaines de compétences

1/ Par la loi du 13 août 2004, un autre domaine des compétences du département a été renforcé, celui de l'enseignement. Les départements ont à leur charge la gestion des **collèges**, avec le transfert en pleine propriété des établissements scolaires, accompagné de celui du personnel non enseignant, les **personnels techniques, ouvriers et de service (TOS)**.

Compte tenu de l'intégration progressive de ces agents, c'est en 2009 que l'impact budgétaire intervient en totalité, pour un montant évalué à 28 M€ et un taux de couverture de l'Etat de 70 % au titre de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, laissant au conseil général une **charge nette de 8 M€**.

Selon le conseil général, plusieurs facteurs ont entraîné, progressivement, un surcoût non compensé pour le conseil général. Dans un premier temps, la collectivité a bénéficié d'une compensation financière. Mais les modalités de celle-ci, en l'occurrence le calcul sur la base du traitement "pied de corps", n'a pas correspondu au coût réel des embauches ensuite nécessaires. Le conseil général a également souhaité assurer une meilleure qualité de service. Il a en outre aligné les régimes indemnitaires des agents.

⁹ La loi du 13 août 2004 a créé dans chaque département un FAJ placé sous l'autorité du président du conseil général. Ce dernier se substitue au précédent FAJ institué par la loi du 29 juillet 1992 et qui était cogéré avec l'Etat. Ces nouveaux FAJ sont toujours chargés de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, âgés de 18 à 25 ans en leur attribuant des aides ou des secours temporaires selon leurs situations. Son financement est dévolu au département.

¹⁰ Le CLIC est un guichet d'accueil, d'information et de coordination. Cette structure de proximité informe, oriente, facilite les démarches des retraités, des personnes âgées et leur entourage avec les professionnels de la gérontologie et du maintien à domicile. Elle fédère les acteurs locaux.

2/ Le dernier domaine concerné par les transferts de compétences est l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, une partie des **routes nationales** sont à la charge des départements, **avec le personnel des directions départementales de l'Equipement (DDE), ainsi que les ports.**

Le département du Var a intégré près de 315 kilomètres de routes nationales dans son patrimoine à compter du 1^{er} janvier 2006 et accueilli environ 305 agents de la DDE à partir de 2007. Les coûts de fonctionnement ont depuis lors été plus que compensés par les subventions de l'Etat (en 2009, le département bénéficiait d'un solde favorable de 0,4 M€).

S'agissant de la voirie, toutefois, l'impact financier porte essentiellement sur la section d'investissement. Le conseil général a indiqué que les routes nationales transférées ont nécessité, depuis 2006, d'importantes dépenses de remise en état qu'il a évalué de la façon suivante :

Montant annuel				
en M€				
2006	2007	2008	2009	2010
11,3	11,8	26,8	28,5	14,5

Dans sa réponse à la chambre, le conseil général a insisté sur le mauvais état des routes nationales.

En conclusion, la part non compensée par l'Etat des nouvelles compétences dévolues aux départements a représenté, en 2009, 97 M€ contre 45 M€ en 2003, soit une augmentation totale de 52 M€, pour la seule section de fonctionnement. La section d'investissement se trouve également affectée par les transferts, notamment des routes nationales, qui ont occasionné un coût supplémentaire à la charge du département de 93 M€ de 2006 à 2010.

Par ailleurs, lors de l'entretien de fin de contrôle, le conseil général a évoqué l'importance des investissements liés aux «faux transferts», c'est-à-dire «des dossiers sur lesquels il est contraint d'intervenir en complément d'autres financeurs pour permettre le bouclage du financement, même si les projets ne relèvent pas de sa compétence directe⁽¹¹⁾».

Toutefois, si l'on s'en tient à l'évolution de la seule section de fonctionnement, l'évolution de la charge nette due aux transferts (+ 52 M€) doit cependant être relativisée au regard de l'évolution des dépenses de fonctionnement courant hors transferts qui, au cours de la même période, ont connu une croissance de 105 M€.

¹¹ Il s'agit notamment du tunnel de Toulon (102 M€), soit un surcoût de 36 M€ pour la part départementale, de la mise à deux fois trois voix de l'autoroute A 57 à la sortie de Toulon (51,7 M€), du projet de la LGV (10 M€), du projet ITER (30 M€), de l'aéroport de Toulon Hyères (14 M€), de l'université de Toulon et de la grande digue de la rade de Toulon (7,5 M€), soit un coût total de 149M€.

3 L'ANALYSE DES AUTRES POSTES (HORS TRANSFERTS ENONCES CI-DESSUS)

L'analyse des dépenses et des recettes de fonctionnement courant est ici effectuée en déduisant des montants issus des comptes les recettes et dépenses liées aux transferts, afin d'identifier les tendances relevant davantage de choix de gestion effectués par le conseil général mais aussi d'autres facteurs exogènes (crise économique). Il s'agit finalement de déterminer quel aurait été l'excédent brut de fonctionnement sans l'effet des transferts⁽¹²⁾. L'intégralité des données chiffrées et des calculs est présentée en annexe.

3.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion, hors transferts, progressent en moyenne annuelle de 4 %. Ils passent de 565 M€ à 713 M€ et sont constitués principalement de la fiscalité (directe et indirecte) et des dotations de fonctionnement de l'Etat (DGF et DGD).

S'agissant de **la fiscalité directe**, la collectivité perçoit le produit des quatre taxes locales. Sur la période étudiée, son évolution moyenne de 7 % provient du dynamisme des bases nettes pour 4 % conjugué à deux revalorisations de taux successives en 2005-2006. Il est à noter que le produit de la taxe professionnelle, d'une valeur de 82 M€, représente 30 % de la fiscalité directe et donc 10 % des produits de gestion hors transferts.

Les taux du département du Var sont inférieurs au taux moyen ainsi qu'à ceux des départements limitrophes⁽¹³⁾ excepté celui de la taxe foncière sur propriétés non bâties qui n'a pas une grande influence sur le produit de la fiscalité.

Ainsi, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (données des comptes administratifs) passe de 0,82 en 2004 à 0,54 en 2009, et laisse donc des marges de manœuvre à la collectivité. Avec la réforme de la taxe professionnelle, celles-ci se limiteront toutefois à l'avenir à la taxe sur les propriétés bâties.

Comme la fiscalité directe, **la fiscalité indirecte** représente près de 30 % des produits de gestion hors transferts. Sa croissance de 14 % jusqu'en 2007 et ses diminutions successives de 22 M€ et 63 M€ proviennent directement de l'évolution des **droits de mutations**, représentant à eux seuls 90 % du produit, le reste de la fiscalité indirecte étant constitué des taxes au titre des espaces verts sensibles, de l'électricité, des séjours ainsi qu'une part non affectée des produits pétroliers.

Par ordre d'importance interviennent ensuite **les dotations de l'Etat**, DGF et DGD. Ces dernières progressent en moyenne de 3,68 % par an, passant de 124 M€ à 154 M€, et représentent 20 % des produits de gestion.

Les **autres recettes** regroupent essentiellement les recouvrements intervenant dans le cadre des aides sociales. Elles ont progressé de 4 % sur la période et s'élèvent à la somme de 34 M€.

¹² En effet, un calcul de la CAF nette hors transfert n'aurait pas de sens puisqu'elle dépend des emprunts effectués à cause de la baisse de l'autofinancement brut, amoindri par la charge nette des nouvelles compétences.

¹³ Les départements pris en compte sont les Alpes de Haute-Provence, les Alpes maritimes, les Bouches-du-Rhône et le Var.

Enfin, **les autres dotations, subventions et participations** décroissent à partir de 2008 du fait d'une baisse des subventions spécifiques de l'Etat et de la compensation au titre de la taxe professionnelle. **Les produits des services et du domaine** ont connu une forte progression entre 2008 et 2009 liée à une mission préventive réalisée par le département au bénéfice de la société du canal de Provence (le compte 7062 «redevances et des droits des services à caractère culturel et autres redevances» passent de 3 K€ à 398 K€), mais demeurent symboliques compte tenu des volumes traités.

3.2 Les charges de gestion

Comme les produits de gestion, les charges présentent une progression moyenne annuelle de l'ordre de 4 %. Elles sont passées, entre 2003 et 2009, de 409 M€ à 515 M€, soit une augmentation totale de 105,5 M€.

Les «autres charges» représentent le poste le plus important. Regroupant les dépenses acquittées au titre de l'aide sociale et les contributions à différents organismes, elles progressent de 6 % en moyenne annuelle entre 2004 et 2009, passant de 162 M€ à 216 M€. Les aides et secours alloués aux familles, personnes handicapées ainsi que les hébergements représentent environ 70 % de ce poste. La participation au SDIS a progressé de 9 % en moyenne annuelle pour s'élever à 42 M€ en 2009, soit 20 % de ce poste. La part départementale étant devenue la seule variable d'ajustement du budget du SDIS compte tenu du mécanisme institué par la loi 2002-276 du 27 février 2002 limitant l'évolution des contributions des communes et des EPCI au taux de l'inflation.

Les charges de personnel constituent le deuxième poste. Mais elles **représentent, hors transferts, le poste des dépenses de fonctionnement courant ayant la plus forte dynamique**, avec une augmentation moyenne de 7,55 % par an de 2003 à 2009 (une hausse en valeur de 51,1 M€) contre 3,77 % pour le poste «autres charges» (soit 43 M€). Les charges de personnel représentent ainsi 48 % de l'augmentation globale des dépenses de fonctionnement courant hors transferts (+ 105,5 M€), soit une hausse quasi identique à celle de la charge nette que représentent les nouvelles compétences (+ 52 M€).

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le conseil général avait apporté les précisions suivantes pour expliquer l'augmentation des charges de personnel :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mise en œuvre de l'APA et RMI	10 016 000					
Refonte du régime indemnitaire		1 500 000				
Intégration du personnel Comité de Valorisation de l'Agriculture (10 agents) au 1er janvier 2005			600 000			
Revalorisation des échelles indiciaires de catégorie C (décrets octobre et novembre 2005)				600 000		
Reclassement des agents de catégorie C (décrets décembre 2006)					700 000	
Recrutement de 10 agents du Muséum d'Histoire Naturelle au 1er juillet 2006					400 000	
Recrutement de 16 agents de la Chambre de Commerce et d'Industrie au 1er janvier 2007					650 000	
Recrutements de 5 agents du Laboratoire de Toulon au 1er juillet 2007						100 000

Il convient toutefois de noter que parmi ces différents événements cités ayant influé sur l'évolution de la masse salariale, le plus important (mise en œuvre de l'APA et du RMI pour 10 M€) ne peut être déduit de la hausse de 51,1 M€ constatée puisque celle-ci prenait l'année 2003 comme année de référence et incluait donc déjà cette dépense. Et comme le rappelle le président du conseil général, les recrutements liés à la réorganisation n'expliquent qu'à la marge la croissance des charges de personnel puisque leur effet cumulé ne représente que 4,4 M€ et que celui-ci ne joue pleinement qu'à compter de 2008.

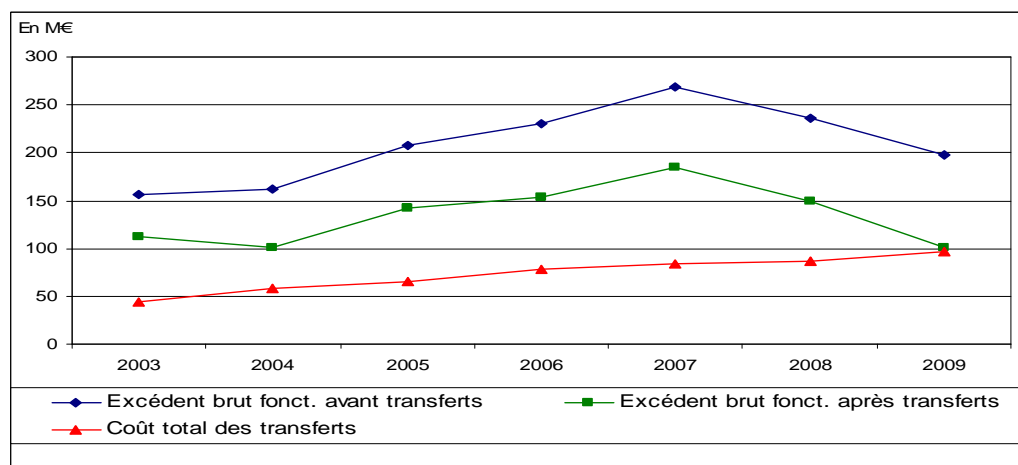
Le poste **des charges à caractère général** a peu augmenté (+ 1,78 % en moyenne annuelle) et diminue en 2009 (- 18 %). Cette baisse est due essentiellement au transfert des dépenses de transport de personnes sur un budget annexe, d'un montant de 14 M€, et, dans une moindre mesure, à un effort de maîtrise (- 5 %).

3.3 L'excédent de fonctionnement calculé hors transferts

Il résulte de la différence entre ces produits et ces charges de gestion l'**excédent brut de fonctionnement hors transferts**. Ce dernier, en progression jusqu'en 2007, diminue fortement les deux dernières années du fait de la perte sur les droits de mutations de 86 M€, loin d'être compensée par la diminution des charges à caractère général en 2009 (- 18 M€).

C'est donc un excédent brut de fonctionnement dégradé qui doit faire face à des charges de transferts toujours en progression et des événements externes⁽¹⁴⁾ :

Evolution de l'excédent brut avant et après transferts



¹⁴ Les inondations du printemps 2010 ont engendré une charge pour le département provisoirement évaluée à 67 M€. La chambre régionale des comptes en liaison avec la Cour des comptes traitera de ce sujet dans le cadre d'un rapport particulier.

4 CONCLUSION

La période 2003-2009 s'est caractérisée par une altération de l'équilibre de fonctionnement. L'excédent brut a diminué de 6 % en moyenne annuelle et l'autofinancement disponible pour les investissements de 14 %. De 112 M€ en 2003, il est passé à 46 M€ en 2009.

Les principaux facteurs à l'origine de cette évolution peuvent schématiquement se résumer ainsi :

- la charge non compensée liée aux nouvelles compétences a augmenté de **52 M€**;
- la crise financière a occasionné une chute des transactions immobilières qui s'est traduite par une perte de recettes cumulée de l'ordre de **85 M€** en 2008 et 2009.

Alors que son autofinancement s'est amenuisé, le département a dû faire face, depuis 2006, à des investissements liés aux transferts de compétences (remise en état des routes, notamment pour un montant de **93 M€**) et doit contribuer au financement de plusieurs projets de grande ampleur. A ces dépenses, s'ajouteront les travaux destinés à la remise en état des équipements détruits par les inondations de juin 2010.

La situation du département se trouve ainsi dégradée essentiellement pour des raisons exogènes, indépendantes de la qualité de sa gestion.

Néanmoins, l'analyse a montré qu'une part non négligeable de l'augmentation des dépenses de fonctionnement était liée aux charges courantes hors transferts, et en particulier aux charges de personnel : ces dernières, retraitées afin de neutraliser l'effet des nouvelles compétences, ont augmenté d'environ 10 % par an en moyenne annuelle, soit au total 50 M€ entre 2003 et 2009.

Par ailleurs, on note que les taux de fiscalité sont inférieurs aux taux moyens ainsi qu'à ceux des départements limitrophes, et que la pression fiscale reste raisonnable. Toutefois, la réforme de la taxe professionnelle privera à l'avenir le département de l'un de ses principaux leviers fiscaux.

C'est donc essentiellement sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement courant et, dans une moindre mesure, sur les taux des impôts ménages, que reposent les possibilités d'amélioration de la santé financière du conseil général.

DEUXIÈME PARTIE :

LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

L'analyse financière a montré que les dépenses de personnel représentaient une lourde charge de fonctionnement dotée d'une forte inertie, rendant impératives des mesures de rationalisation et d'économies. De telles mesures ne peuvent toutefois s'envisager sans une politique cohérente, concertée, visant à anticiper les besoins futurs de la collectivité afin d'y adapter les ressources humaines de manière efficiente. Un tel exercice passe par la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), c'est-à-dire *«la conception, la mise en œuvre et le suivi de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation, en fonction de ses objectifs, en impliquant les hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnel»*.

Les développements qui suivent visent par conséquent, après une analyse des charges de personnel, à évaluer dans quelle mesure la collectivité a engagé une démarche en ce sens, les éventuelles lacunes et dysfonctionnements qui s'y rattachent, afin d'une part, de proposer des recommandations susceptibles de l'accompagner dans la mise en œuvre d'une GPRH et, d'autre part, de nourrir l'enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes engagée récemment sur ce thème.

1 PRINCIPAUX CONSTATS SUR L'ÉVOLUTION ET LA RÉPARTITION DES CHARGES DE PERSONNEL

1.1 La croissance et la répartition des effectifs⁽¹⁵⁾

L'analyse des effectifs a été effectuée à partir des données figurant dans les comptes administratifs. Or, le conseil général a indiqué que certaines d'entre elles étaient erronées et a communiqué des corrections.

S'agissant de l'évolution globale des titulaires, on note une augmentation de près de 10 % de 2003 à 2008 en moyenne annuelle, soit **près de 4 000 agents en 2008 contre 2 500 en 2003**. Limitée à 4 % de 2003 à 2006, cette progression s'est élevée à 20 % en 2007 et 2008 à la suite des transferts des personnels TOS des collèges et des agents de la DDE, soit globalement 1/3 de personnel en plus par rapport à 2003. Par ailleurs, il faut noter que les effectifs du personnel contractuel sont restés stables sur la période, aux alentours de 50 agents.

Les effectifs du département, au 31 décembre 2009, s'élèvent à 4 523 agents.

Le nombre de titulaires en équivalents temps plein n'a été communiqué qu'à partir de 2004. Leur progression est plus rapide que celle de l'effectif total (+ 11 % de 2004 à 2009), ce qui suggère que les recrutements ont davantage concerné des agents à temps plein.

¹⁵ Les effectifs sont communiqués par filière dans les annexes des comptes administratifs, et ces derniers pourront seulement être comparés aux données nationales du bilan social 2005 qui a fait l'objet d'une synthèse par type de collectivité.

En ce qui concerne la répartition par filière, on note que les filières administrative, technique et sociale sont classiquement les plus représentées. Toutefois, la proportion de la filière technique est supérieure de 10 points à la moyenne nationale, au détriment de la filière médico-sociale. Ce phénomène s’amplifie sous l’effet de l’intégration des personnels techniques des collèges et de la direction départementale de l’équipement (DDE), la filière technique passant devant les filières administrative et sociale pour représenter près de 50 % de l’effectif de la collectivité. Elle a ainsi intégré plus de 1 000 nouveaux agents en deux ans, dont 60 % sont des techniciens ouvriers de service (TOS) (678 agents), tandis que la progression des deux autres filières est restée plus linéaire.

Cet afflux de personnel profite à la catégorie C, avec une progression moyenne de 12 %, deux fois supérieure à l’évolution des deux autres catégories.

1.2 Analyse de l’évolution et de la structure de la dépense

Ainsi que l’analyse financière l’a déjà souligné, les charges de personnel totales passent de 96 M€ en 2003 à 186 M€ en 2009, soit une croissance moyenne annuelle de 12 %. Après déduction des dépenses de personnel liées aux transferts, ces charges représentent 93 M€ en 2003 et 144 M€ en 2009, soit une croissance moyenne annuelle de 8 %.

Comparaison de l’évolution annuelle de la masse salariale du département du Var à celle des départements

en K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Prév. 2009
Charges de personnel	96 089	110 865	122 359	132 750	152 564	175 607	186 401
Evolution n/n - 1 – Département du Var		15,38 %	10,40 %	8,50 %	14,90 %	15,10 %	6,20 %
Evolution n/n - 1 – Moyenne départements*	8,00 %	17,80 %	6,90 %	7,80 %	16,20 %		

* Source : DGCL

Selon le conseil général, sur la période 2006 – 2009, les charges de personnel évoluent moins vite dans le Var (+ 10,31 % en moyenne annuelle) que dans les départements de la strate (+ 14,07 % en moyenne annuelle) ou qu’en moyenne nationale (+ 12,44 % en moyenne annuelle) :

En %	Evolution des charges de personnel			Evolution sur la période	Evolution annuelle moyenne
	2009 - 2008	2008 - 2007	2007 - 2006	2009/2006	2009/2006
Var	+ 4,96	+ 17,51	+ 14,52	+ 41,24	+ 10,31
Moyenne des départements de la strate*	+ 6,93	+ 22,82	+ 18,99	+ 56,28	+ 14,07
Moyenne France	+ 7,20	+ 19,27	+ 17,12	+ 49,75	+ 12,44

* Source : Conseil général du Var

* Départements dans la strate 500 000 à 999 999 d’habitants hors DOM

Le chapitre 012 (hors atténuation de charges liée aux remboursements de salaires) recense les rémunérations brutes ventilées suivant le statut des agents (titulaires, assistantes maternelles, non titulaires et emplois aidés) et les charges patronales induites par ces dernières.

Compte tenu de l’évolution parallèle de ces trois principaux postes, leur répartition reste globalement stable, avec toutefois une légère hausse des charges patronales et la disparition des emplois aidés. Le poids des rémunérations brutes se répartit donc, en 2009, entre 87 % pour les titulaires, 6 % pour les assistantes maternelles et 7 % les agents non titulaires.

En ce qui concerne la ventilation de la rémunération des titulaires, c'est l'année 2004 qui a été prise comme référence (la répartition en 2003 n'est pas connue). On note ainsi que les rémunérations de base progressent en moyenne annuelle de 11 %, la NBI et les autres indemnités évoluant plus rapidement pour représenter 40 % de la rémunération de base en 2009 contre 37 % en 2004. Au total, la rémunération brute des titulaires augmente de 11,2 % alors que celle de l'effectif ETP évolue de 13,5 %.

2 LA POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Les éléments de contexte et la stratégie de la collectivité

L'élaboration d'une GPRH constitue, plus encore pour un conseil général que pour toute autre collectivité locale, un enjeu majeur, à la fois financier mais surtout stratégique compte tenu de la complexité et de l'importance croissante des missions qui lui sont dévolues. Il convient d'identifier les principaux défis qui se sont ainsi imposés au conseil général du Var au cours des dernières années et d'apprécier leurs conséquences sur l'élaboration d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Plusieurs difficultés sont évoquées par la direction générale, par la direction des ressources humaines (DRH) ainsi que par certains des directeurs rencontrés en cours d'instruction.

La **difficulté à anticiper les missions et les moyens** dans un contexte politique fluctuant. Au cours des dernières années, les départements se sont vus confier des nouvelles missions entraînant pour certaines d'entre elles la mise en œuvre de dispositifs complexes (APA, handicap) et pour d'autres des transferts massifs de personnels de l'Etat. Ces missions elles-mêmes ont connu des modifications de périmètres : transformation du RMI en RSA, évolution de la législation sur le handicap. Actuellement, la réforme de la fiscalité locale, le projet de réforme sur les collectivités territoriales, la réforme des retraites constituent autant de sources d'incertitudes qui nuisent à une anticipation des besoins futurs en compétences autant qu'à une évaluation des moyens humains et financiers dont la collectivité disposera, alors même qu'une gestion prévisionnelle des ressources humaines doit s'appuyer précisément sur de telles prévisions nécessaires à l'établissement d'un diagnostic d'écarts.

Une **difficulté à mettre en œuvre une approche unifiée dans l'ensemble des services**. Composé de huit délégations générales, d'une trentaine de directions, de plusieurs centaines de services répartis sur plus de 200 sites⁽¹⁶⁾, l'organisation administrative du conseil général est par nature complexe et rend difficile la mise en œuvre d'une démarche globale portée par les différents niveaux et s'appliquant à des fonctions très diverses. Les différences de culture d'une mission à l'autre sont perceptibles, notamment pour les anciens services de l'Etat transférés au département dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, qui ont une incidence forte sur l'organisation d'ensemble puisqu'ils représentent environ le tiers de l'effectif total.

Cette organisation s'est stabilisée en 2009.

L'évolution des finances départementales a également nettement changé les enjeux en matière de gestion prévisionnelle puisque d'une relative aisance, les départements sont rapidement passés à une situation financière plus tendue, les obligeant à des arbitrages parfois difficiles.

¹⁶ Voir tableau Excel fourni par le conseil général avec la répartition des agents par bâtiments, délégation, direction, etc.

Au regard de ces différents éléments de contexte, on peut identifier trois principales périodes, se traduisant par des objectifs différents en matière de gestion prévisionnelle.

- 1) De 2003 à 2006, la politique du conseil général a surtout été guidée par le risque de perte de compétences liée à la prévision de nombreux départs à la retraite, dans un contexte d'aisance financière. La GPRH visait alors à anticiper ces départs et à organiser le transfert des savoirs et des compétences ;
- 2) A partir de 2006-2007, il a fallu faire face au défi de l'intégration des personnels de l'Etat transférés : prendre la mesure des difficultés liées à cette intégration mais surtout, faire preuve d'une forte réactivité pour répondre aux besoins immédiats de gestion : ce contexte a, selon le conseil général, nécessité plusieurs réaménagements des procédures et des organisations internes ne permettant pas une stabilisation de la démarche du fait de la constante mutation des systèmes et des effectifs ;
- 3) Depuis 2009, et bien que les contraintes liées aux deux phases précédentes restent à prendre en compte, le contexte économique a conduit le département à repenser ses priorités et à privilégier de nouveaux modes de gestion, compte tenu d'un objectif de gel des recrutements : développement de la transversalité, mutualisations, etc.

2.2 Une première expérience inaboutie de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) portée par la DRH

Une première expérience de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences avait été mise en œuvre dès 2003 par la DRH, en prévision de départs massifs à la retraite annoncés à compter de 2008, et à l'occasion de la mise en place d'un nouvel outil informatique, «Pléiade», proposant plusieurs modules de développement «carrière», «paie», «recrutement-mobilité» et «formation». L'objectif de cette démarche consistait à mettre en œuvre, dans les trois à cinq ans, des actions permettant de faire face aux mouvements d'effectifs tout en répondant aux besoins de la collectivité.

Avec l'appui du cabinet KPMG, une première phase de définition et de conceptualisation de la démarche a pris place en 2003, visant à déterminer :

- un accord sur les vocables (postes budgétaires, postes de travail, emploi, métier) ;
- une définition des processus (analyse des procédures de recrutement et de mobilité en vigueur dans la collectivité) ;
- une élaboration des contenants postes budgétaires, postes de travail et des référentiels (missions, activités, compétences) dans le cadre du système informatique.

De 2004 à 2006, la DRH avait pour objectif d'élaborer une cartographie des postes de travail à travers la construction d'un système informatique de gestion des postes, ce qui, concrètement, devait se traduire par la saisie de 3 400 fiches de poste, lesquelles devaient se rattacher à des familles de métiers avec des emplois types. Fin 2006, seules 300 fiches avaient été saisies et la démarche initialement prévue a finalement été abandonnée, du moins dans sa conception initiale.

Dans un premier bilan d'étape, dressé fin 2006, le conseil général relevait les obstacles suivants :

- démarche projet polarisée sur l'outil informatique uniquement ;
- calendrier initial trop court et démarche trop ambitieuse car placée à un niveau trop fin (la fiche de poste) ;
- référentiels trop denses, redondants ;
- projet insuffisamment partagé, non porté par l'ensemble des directions ;
- communication insuffisamment argumentée : la GPEEC doit être comprise et être expliquée aux directions afin d'obtenir leur adhésion à la démarche ;
- absence d'identification précise des orientations souhaitées, à savoir les attentes de la collectivité vis-à-vis de la GPEEC ; absence d'objectifs quantifiables et mesurables ;
- outil informatique peu intuitif, rigide et aux abords complexes, qui ne permet que le recensement de la fiche de poste dans un cadre prédéfini et strict, difficilement exploitable en l'état.

Il constatait cependant que cette démarche avait permis de créer un référentiel d'emplois types paramétrés dans l'outil informatique, un canevas de fiche de poste type pour l'ensemble de la collectivité ainsi qu'un «vocabulaire de référence».

A la suite de ce bilan, il a été décidé de relancer la démarche de GPEEC et d'appliquer la méthodologie suivante :

- identification des emplois types de la collectivité ;
- identification des listes d'agents par emploi type ;
- analyse des populations par emploi type : inventaire par emploi des ressources humaines en qualité, quantité, en fonction des différentes évolutions de la collectivité (réglementaires, juridiques, organisationnelles ...) ;
- identification des écarts entre données actuelles et futures et proposition de stratégies RH.

Cette seconde phase n'est pas non plus parvenue au stade opérationnel. Une insuffisante appropriation par les directions, la lourdeur de l'outil informatique ont conduit progressivement à une perte de vue des objectifs de la démarche. En même temps, l'intégration d'un nombre important d'agents suite aux transferts des routes et des collèges a mobilisé la DRH dans une gestion quotidienne, lui laissant peu de disponibilités pour conduire un chantier de grande ampleur s'inscrivant dans le long terme.

2.3 La reprise du projet dans le cadre d'une démarche stratégique globale reposant sur plusieurs outils conceptuels

A partir de 2008, la collectivité a décidé d'aborder le chantier de la gestion prévisionnelle sous un angle nouveau, dans le cadre d'une démarche stratégique impulsée non plus seulement par la DRH mais par la direction générale des services, en associant l'ensemble des directions, elles-mêmes regroupées en huit délégations générales. Cette démarche doit s'appuyer sur les outils élaborés au cours de la période antérieure (fiches de postes et répertoire des métiers de la collectivité), elle s'articule non plus autour de la notion "d'individus" mais autour de celle de "populations".

Intitulé «Compétence et ressources Var 2012», ce nouveau projet a été formalisé à la fin de 2008.

Selon le conseil général, la collectivité a, compte tenu des contraintes budgétaires, dès le 1^{er} janvier 2009, initié une nouvelle démarche plus globale qui a conduit à un gel total des recrutements de titulaires, excepté dans les collèges et au centre départemental de l'enfance dans le cadre du remplacement des départs et des absences.

Ce chantier de gestion prévisionnelle s'articule sur un outil global, le projet de direction et projets de service, et sur plusieurs concepts et processus, dont certains préexistaient à la démarche de GPEEC : la certification, la contractualisation interne, le développement du dialogue interne et la mutualisation interne et externe.

2.3.1 Les projets de direction et des projets de service, charpente de la GPRH

L'élaboration de cet outil a été mise en œuvre en 2009-2010. Elle s'inscrit dans une refonte de l'organisation globale des services intervenue en 2008. Les quelques trente directions que compte le conseil général ont été regroupées au sein de huit délégations générales, les délégués généraux ayant autorité hiérarchique sur les directions. Cette nouvelle organisation a été instaurée afin de lutter contre le cloisonnement entre les directions, de faciliter une vue plus transversale des missions du conseil général et de favoriser les mutualisations.

Le projet de direction consiste en une série de tableaux dans lesquels celle-ci recense l'ensemble de ses missions, en distinguant **missions obligatoires** et missions s'inscrivant dans le cadre **d'initiatives départementales**. Celles-ci sont ensuite traduites en une **liste d'activités** concrètes, et accompagnées d'un recensement précis des **moyens humains et logistiques existants**. La direction doit ensuite procéder à une estimation des évolutions à venir au cours des trois prochaines années, en distinguant évolutions exogènes/évolutions à l'initiative du département et en indiquant l'année concernée. Elle doit à cette occasion évaluer précisément **l'impact de ces évolutions sur son organisation** et, en particulier, préciser ses besoins futurs en personnels et en moyens logistiques. Enfin, un dernier tableau permet de présenter les pratiques de la direction en matière de dialogue interne (organisation de réunions, de séminaires, publics concernés, fréquence, etc.).

Les différents services composant chaque direction doivent également élaborer un projet calqué sur le projet de direction, dont ils détaillent les données à un niveau plus fin. Des ajustements ont ensuite lieu entre projet de direction et projets de service afin d'assurer la cohérence de l'ensemble.

A l'issue du processus, l'ensemble des projets de direction et de service permettra d'avoir une connaissance précise de l'existant, des besoins futurs au regard des évolutions prévisibles et des écarts identifiés, année après année. Il sera alors possible de mettre en œuvre des plans d'actions destinés à combler ces écarts.

La chambre relève que la démarche est loin d'avoir abouti. Ainsi, seuls 10 projets de direction sur une trentaine étaient finalisés en juin 2010 et seulement 23 projets de service⁽¹⁷⁾. Or, les projets remis portent sur 2010, 2011 et 2012, ce qui signifie que même si l'ensemble du processus s'est bien achevé en fin d'année 2010 (ce que la chambre ne savait pas à l'époque du contrôle), une année sur les trois serait déjà écoulée, altérant ainsi en partie l'intérêt prévisionnel de la démarche.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces délais : le temps d'appropriation de l'outil, le fait que la réussite de la démarche repose sur la participation de tous les agents à l'élaboration du projet de service, un conflit social au sein de la direction de la solidarité, les inondations du mois de juin qui ont mobilisé une part importante des personnels sur des tâches d'urgence.

Il conviendra donc que la collectivité relance le processus rapidement et surtout que les directions et les services parviennent à finaliser leurs projets et soient en mesure de les mettre à jour pour permettre l'élaboration effective d'une GPRH.

L'ordonnateur a fait savoir à la chambre qu'il envisageait la création d'un service spécifique au sein de la DRH au cours du 1er semestre 2011.

2.3.2 Le système de management de la qualité : un terrain d'expérimentation de la GPRH

Le conseil général a élaboré un système de management de la qualité (SMQ) s'appliquant à la commande publique, qui a obtenu la certification ISO 9001 en 2005. Si ce système dépasse largement le cadre de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, il inclut des éléments de méthodologie qui s'y réfèrent directement, en termes d'analyse des besoins actuels et futurs, de repérage des compétences et de diffusion à la fois d'une culture et de savoirs.

Un système de management qualité (SMQ) est l'organisation et l'ensemble des activités coordonnées qui permettent d'orienter de mesurer et de surveiller l'efficacité d'une entreprise. «La certification est le moyen d'attester, par l'intermédiaire d'un tiers certificateur, de l'aptitude d'un organisme à fournir un produit, un service ou un système conforme aux exigences des clients et aux exigences réglementaires». La norme ISO 9001 définit les exigences pour un «Système de management de la Qualité» dans l'objectif de satisfaire le client, l'utilisateur.

¹⁷ Bien que la construction de la GPRH s'appuie bien sur la notion de projet de service, il est remarquable que le nombre exact de ces services n'ait pu être communiqué. Les tableaux du CG établissement des «pôles», «directions» puis des «affectations de niveau 3, 4».

Ainsi, si l'objectif consiste *in fine* à améliorer l'organisation de la commande publique, le SMQ vise tout autant à faire évoluer la culture et le fonctionnement interne de la collectivité grâce à une intervention sur les processus de management, parmi lesquels le management des ressources humaines. Ce système d'inscrit dans une dynamique de questionnement et d'amélioration continue, qui s'appuie sur des audits internes de qualité. Ceux-ci recensent régulièrement les points forts, les points à améliorer, les actions à prendre, les personnes en charge de ces actions, l'échéance et la date à laquelle on vérifiera que l'action a bien été exécutée. Régulièrement, l'ensemble du processus fait l'objet d'un contrôle par l'AFNOR qui garantit que le référentiel de la norme ISO 9001 est bien respecté.

Dans ce cadre, la gestion prévisionnelle des ressources humaines fait l'objet d'une «fiche d'identification de processus» élaborée en février 2009. Elle identifie ainsi :

- un **objectif** : «donner les moyens aux acteurs de la commande publique de mener à bien leur mission et s'assurer de la pérennité et de la qualité des prestations dans ce domaine» ;
- des **risques** : «inadaptation du personnel sur les postes requis ; risques juridiques (manque de connaissance) ; méconnaissance des ressources internes sur le domaine de la commande publique» ;
- des «**données d'entrée**» (évolutions législatives, plan d'engagement du département) et des «**données de sortie**» (compétences clé requises sur le poste, fiches de postes et état des compétences, état de la formation continue).

Les principales étapes du processus sont ensuite déclinées dans un logigramme puis précisées dans un tableau. La DRH a également communiqué un tableau de suivi comportant un «plan d'amélioration» ainsi qu'un recensement des actions réalisées depuis 2005 dans le cadre du processus RH du SMQ.

Concrètement, cette démarche s'est traduite par l'identification de l'ensemble des agents de la collectivité ayant un rôle d'acteur de la commande publique et par la mise en œuvre d'une action de formation à la commande publique. Dans le cadre d'un partenariat avec l'université de Toulon, plusieurs agents ont eu accès à la préparation d'un diplôme universitaire qui leur a permis ensuite de mettre en œuvre des formations en interne, incluant une formation théorique, des ateliers pratiques ainsi que des colloques de mise à niveau ouverts très largement.

C'est ainsi qu'en 2007, sur 24 agents inscrits en 2^{ème} année, 12 ont obtenu leur diplôme universitaire et, en 2008, 9 sur 26 inscrits. On note toutefois 12 abandons sur les 31 inscrits en 1^{re} année en 2007, 8 abandons sur les 19 inscrits en 2008 et 11 abandons sur les 22 inscrits en 2009.

Malgré ce taux d'abandon relativement important (près de la moitié), l'effet sur les formations internes en matière de commande publique ressort très nettement des statistiques : en 2008, deux sessions de formation ont été organisées en interne qui ont concerné 58 agents, en 2010, 15 sessions se sont tenues pour un total de 212 agents.

2.3.3 La contractualisation interne au service de la gestion prévisionnelle

En 2003, le conseil général avait engagé une démarche globale de contractualisation de son action, en élaborant des **contrats d'objectifs** concernant aussi bien les interventions du département dans ses différents domaines de compétences (solidarité, environnement, culture, jeunesse) que ses propres modes de gestion (procédures administratives, ressources humaines). *«Engagement collectif en faveur de l'action publique, les contrats d'objectifs du Conseil général du Var constituent une feuille de route pour ses directions et ses services. Ils proposent à ce titre une panoplie d'outils de management destinée à stimuler la créativité et l'émergence de nouvelles politiques départementales dans les principaux secteurs de nos compétences. Ils s'articulent autour de quatre axes stratégiques définis par la direction générale : anticipation, excellence, innovation, optimisation».*

Trente contrats ont ainsi été présentés dans un document qui propose, en annexe, un modèle prévoyant de définir les services et acteurs responsables du projet, la date de début et de fin, les objectifs, une description, un phasage opérationnel, des indicateurs, etc. Parmi ceux-ci, deux sont en relation directe avec la gestion prévisionnelle des ressources humaines : le contrat *«G04 : transfert du savoir intergénérationnel entre les agents mis à la retraite et les agents en activité»* et le contrat *«G03 : création d'une cellule de réorientation professionnelle».*

Le contrat *«Transfert du savoir intergénérationnel entre les agents mis à la retraite et les agents en activité»* se propose de *«valoriser les agents du conseil général à la retraite et leur permettre d'éviter une rupture brutale d'activité ; faire bénéficier les nouveaux agents du savoir et de l'expérience des plus anciens ; renforcer les liens de solidarité entre les agents».* Il est porté par la direction des ressources humaines.

Interrogée sur la mise en œuvre concrète de ce dispositif, la DRH a indiqué que ce contrat avait pour objectif d'identifier au sein de la collectivité les postes affectés par des départs à la retraite et d'organiser des tutorats destinés à assurer le transfert des connaissances.

Le dispositif n'a que peu fonctionné. Les freins à cette démarche ont été son coût et l'évolution du contexte, compte tenu de la réforme des retraites lissant les départs à la retraite des agents.

Le contrat *«Création d'une cellule de réorientation professionnelle»* était destinée, sous l'égide du service médical du personnel, à *«permettre l'adaptation des postes de travail à l'état de santé des agents par un changement d'affectation ou un reclassement professionnel ; anticiper les situations à risques».*

Ce contrat a fait l'objet d'une mise en œuvre effective, sous la forme d'une réunion mensuelle associant des représentants du service médical, du service mobilité et une assistante sociale. Y sont examinées les problématiques individuelles de reclassement, de retour à l'emploi des agents après un arrêt prolongé, d'adaptation du poste de travail. Les cas examinés le sont à la demande écrite de l'agent concerné. En outre, la cellule mène un travail de sensibilisation de l'encadrement aux risques psychosociaux et aux problématiques de mal-être au travail, dans une optique de prévention (formation aux gestes et postures, adaptation des matériels, par exemple ergonomie des chariots des femmes de ménage), etc. Enfin, la cellule tient à jour des statistiques.

2.3.4 Le développement du dialogue interne

Il s'agit à la fois d'un objectif et d'un moyen de mise en œuvre de la gestion prévisionnelle. Il correspond à une volonté politique affirmée par le président du conseil général et la direction générale des services tout en constituant un point de passage obligé pour l'élaboration des projets de direction et projets de service. Il a également pour vocation d'accompagner le changement.

C'est ainsi qu'un audit de tous les personnels en situation d'encadrement hiérarchique d'équipe a été entrepris en 2010 en partenariat avec le centre de gestion des Bouches-du-Rhône. Un questionnaire a été adressé à 427 agents en position hiérarchique⁽¹⁸⁾ afin de dresser un état des lieux détaillé des pratiques managériales. Composé d'une trentaine de questions, il doit permettre de recueillir des informations détaillées sur de nombreux aspects qui peuvent utilement alimenter la démarche de gestion prévisionnelle : existence et utilisation des fiches de poste, modalités de transmission de l'information aux équipes, modalités de participation à la réalisation des documents stratégiques de la collectivité (projet de service et de direction, plan d'engagement et rapport de performance, projet de budget), participation à des réunions, modalités d'organisation des entretiens individuels d'évaluation, etc.

2.3.5 La mutualisation entre collectivités

Depuis fin 2009, le conseil général a lancé l'idée d'une mutualisation d'un certain nombre de fonctions supports entre plusieurs collectivités locales opérant sur le territoire. L'objectif de cette mutualisation est de maintenir un niveau d'expertise élevé dans des secteurs où les enjeux se complexifient tout en rationalisant l'utilisation des ressources logistiques et humaines (éviter les doublons, réaliser des économies d'échelles). Le dispositif serait porté par une agence départementale (encore à l'étude), commune aux différentes collectivités (actuellement, le département est moteur sur ce projet).

Le conseil général du Var a souhaité que la Société Publique Locale «Agence Départementale d'Ingénierie Publique du Var», limite son activité au partenariat entre le conseil général du Var et les petites et moyennes communes. Elle couvrira uniquement les compétences du conseil général du Var dans les domaines technique (électrification rurale, eau et assainissement, urbanisme, aménagement du territoire, habitat, bâtiments, voirie) et finances, de la comptabilité, de la gestion.

L'aspect GPRH intervient dans ce cadre à un double niveau : dans la mise à disposition des ressources par les collectivités auprès de la future agence, avec un enjeu fort de développement des compétences dans les domaines concernés par la mutualisation, et dans les prestations fournies par le dispositif de mutualisation (la réalisation de formations conjointes est déjà engagée mais la mutualisation pourrait s'appliquer à d'autres aspects des ressources humaines).

¹⁸ C'est-à-dire chargés de la notation, les congés, les entretiens individuels des agents.

En conclusion, on peut relever que certains aspects des différentes expérimentations en cours (management de la qualité, contractualisation interne, développement du dialogue social, mutualisation interne) apparaissent comme des points d'application de la GPRH, ayant vocation à diffuser à terme une culture dans l'ensemble des services, au-delà de leur disparité et de leur fractionnement géographique. Toutefois, il y a lieu, là encore, de s'interroger sur le lien entre l'élaboration de ces concepts d'une part, et leur appropriation par les agents concernés et leur traduction opérationnelle d'autre part.

Le conseil général qui partage cette analyse souhaite mener à bien son projet.

2.4 Les outils et instruments d'intervention et la connaissance de l'existant

2.4.1 Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et bilan social

Le conseil général du Var a transmis à la chambre trois documents intitulés «bilan social», respectivement pour les années 2002, 2005 et 2007. Une analyse a été effectuée sur les bilans 2005 et 2007, permettant d'une part, d'apprécier leur conformité aux dispositions régissant le «rapport sur l'état de la collectivité» et, d'autre part, la qualité des informations dispensées dans une perspective de gestion prévisionnelle.

a) La conformité aux dispositions législatives et réglementaires régissant les rapports sur l'état de la collectivité

L'introduction du bilan social 2005 fait explicitement référence au décret n° 97-443 du 25 avril 1997, pris en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1994.

Ce dernier dispose que «l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au CTP un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat».

Le décret précise que le REC doit en outre apporter des information relatives à l'état des emplois et leur répartition, aux rémunérations, aux conditions d'hygiène et de sécurité, au temps de travail et aux relations sociales. Il doit être présenté au CTP avant le 30 juin de l'année suivante.

Les modalités d'établissement des REC et de transmission à la DGCL font l'objet d'une circulaire tandis qu'un arrêté fixe la liste précise des indicateurs et données requis.

Or, il ressort de l'examen des documents transmis qu'ils ne respectent qu'imparfaitement des dispositions précitées. Ainsi, si aucune date n'apparaît dans le bilan social 2005, le bilan social 2007 a été imprimé en novembre 2009 alors qu'il devait être présenté au CTP avant le 30 juin 2008.

S'agissant de leur contenu, alors que les bilans, notamment celui de 2005, s'attardent sur des présentations extrêmement détaillées qui vont bien au-delà des préconisations réglementaires, **certaines informations fondamentales en sont absentes**. Il en est ainsi par exemple des **recrutements** qui ne sont pas présentés dans le bilan 2005 (seul, un tableau présentant le nombre de remplaçants et leur répartition par sexe est présenté dans la rubrique «départs et arrivées»).

Dans la rubrique consacrée au **temps de travail**, il est seulement précisé que le temps de travail hebdomadaire est de 35 heures, alors que les données devraient être beaucoup plus détaillées, permettant la mesure du temps effectivement travaillé par les agents, en tenant compte à la fois de la durée fixée à l'issue de l'accord sur l'ARTT mais aussi des jours de congés accordés par la collectivité. En particulier, l'arrêté du 5 septembre 2007 fixant la liste des indicateurs prévoit que doivent figurer au REC le nombre de jours travaillés dans l'année pour un agent à temps plein présent toute l'année, la durée hebdomadaire de travail dans la collectivité et la répartition des agents selon le cycle de travail. De même, aucune information n'est fournie sur les comptes épargne-temps alors que le REC devrait préciser le nombre de comptes épargne-temps ouverts par les agents de la collectivité territoriale ainsi que le nombre moyen de jours par compte épargne-temps ouverts dans la collectivité territoriale.

b) *L'utilisation des bilans sociaux dans une perspective de GPRH*

Dans l'introduction, le conseil général assigne aux bilans sociaux un rôle à la fois d'information de l'existant et de prospective. Ainsi, le bilan 2005 est présenté comme «un document de travail intéressant pour une analyse à la fois rétrospective et prospective des éléments présentés et commentés». Le bilan 2007 doit constituer «un référentiel permettant d'apprécier la politique mise en œuvre en matière de ressources humaines. Au-delà de la réalité des chiffres contenus dans le bilan social, leur mise en perspective annuelle nous donne l'occasion de mesurer le chemin parcouru».

Or, plusieurs insuffisances font que ces documents ne remplissent qu'imparfaitement cette fonction d'analyse rétrospective et de connaissance de l'existant susceptible de nourrir une démarche de GPRH.

- **Le souci de la présentation au détriment de l'information.** Le bilan 2005 est entièrement constitué de graphiques, qui ne permettent pas d'avoir une vue à la fois précise et globale des principales informations qu'il présente. Par exemple, la rubrique «effectifs» consacre une page entière à des cadres d'emploi comprenant moins de dix agents. De plus, les graphiques ne sont pas toujours parlants, faute d'indication de l'unité de mesure retenue : on ne sait, s'agissant des effectifs, si l'on compte en emploi, en ETP, en pourcentage ou, dans les données concernant la formation, si celles-ci concernent le nombre de stages, de journées de stage ou d'agents formés. Le bilan social 2007 offre l'avantage d'être plus complet et plus explicite.
- **L'absence d'une véritable analyse qualitative.** Les commentaires littéraires joints aux données chiffrées n'apportent qu'insuffisamment des éléments susceptibles de permettre «d'apprécier la politique mise en œuvre en matière de ressources humaines» ou d'élaborer «une analyse rétrospective et prospective». Dans le bilan social 2005, le commentaire est souvent sans lien direct avec le schéma qu'il accompagne (c'est d'ailleurs souvent le même commentaire qui est associé à plusieurs schémas). Dans le bilan social 2007, les commentaires sont purement factuels et quantitatifs. Au demeurant, le REC n'a pas obligatoirement vocation à développer des analyses qualitatives mais il est dommage de ne pas profiter de l'exercice pour mettre davantage en perspective les informations recueillies à cette occasion.

- **L'absence de comparabilité.** Les REC constituent une photographie. Toutefois, leur inscription dans un cadre réglementaire destiné à harmoniser les indicateurs présente entre autres avantages celui de permettre les comparaisons d'un exercice à l'autre. Le changement complet de format entre 2005 et 2007 non seulement dans la présentation mais dans la nature même des données fournies ne permet pas de conduire des comparaisons d'un bilan à l'autre.

L'ordonnateur a pris acte des remarques de la chambre et s'est engagé, dès 2011, à élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (exercice 2010) sous les formes requises par la législation en vigueur.

2.4.2 Les tableaux de bord

La DRH a présenté plusieurs tableaux de suivi en matière de GRH et notamment un tableau Excel intitulé «**GPEEC 2012**», qui recense l'ensemble des agents de la collectivité et précise, pour chacun d'entre eux, un certain nombre de données : nom, grade, service, date d'arrivée dans le poste, intitulé du poste, âge, fonction type (au regard du répertoire des métiers du CNFPT, avec un lien dynamique vers la fiche métier correspondante), référence de la fiche de poste.

Si ce tableau est susceptible de constituer un outil précieux au regard de la mise en œuvre d'une GPEEC, il pose certaines difficultés d'utilisation. Tout d'abord, il a été élaboré manuellement et sans lien automatisé avec le logiciel de GRH (Pléiade). Les données n'y sont souvent pas exhaustives ce qui conduit à des lacunes ou à des informations fantaisistes (pas moins de 55 agents sont ainsi âgés de 109 ans, faute apparemment que les dates de naissance aient été entrées dans le système. Se pose également la question de la mise à jour manuelle du tableau.

Une évolution est en cours à travers le rattachement des emplois types directement dans le logiciel pléiades ce qui résoudra la question des différentes erreurs administratives et conduira uniquement à une réactualisation automatique en fonction des mobilités.

2.4.3 Le système d'information sur les ressources humaines (SIRH)

Le système d'information des ressources humaines est constitué de plusieurs outils : outils de gestion destinés à la DRH ainsi qu'à certains gestionnaires ; intranet destiné aux agents eux-mêmes.

a) Les logiciels dédiés à la GRH

Depuis 2003, la DRH utilise le logiciel Pléiade. Celui-ci est essentiellement alimenté par le service paie, par lequel transitent toutes les données individuelles nécessaires à la liquidation de la paie pour chaque agent et, dans une moindre mesure, par le service mobilité. Les accès en consultation sont limités aux gestionnaires de ressources humaines.

Pour un agent donné, Pléiade recense toutes les décisions le concernant : avancement d'échelon, notation, changement d'affectation, absences, etc. Ces données alimentent un infocentre à partir duquel un certain nombre de requêtes peuvent être réalisées. Celles-ci permettent notamment de générer des listes dans le cadre des procédures collectives d'avancement de grade et d'avancement d'échelon ainsi que diverses listes (détachés sortants, effectif par site, nouveaux arrivants, agents ayant dépassé un âge donné, postes budgétaires occupés/vacants par grade, etc.).

Toutefois, la fonction GPEEC n'est aujourd'hui pas utilisée, suite à l'interruption de la démarche mise en œuvre en 2003. Au départ, il était prévu de recenser tous les emplois types de la collectivité et d'y rattacher chaque agent. Ce recensement aurait permis, chaque fois qu'un besoin portant sur un emploi aurait été identifié, de sélectionner tous les agents de la collectivité correspondant à cet emploi-type, quels que soient le service ou la direction où ils travaillent.

Il n'a pas été possible de mener à bien ce travail et aujourd'hui, l'utilisation de Pléiade dans cette perspective pose des difficultés. En effet, la création puis la mise à jour de la base de données correspondante impliquent un travail très lourd de saisie des compétences pour chaque agent, travail qui ne peut être réalisé qu'à un niveau déconcentré. Or, se pose tout d'abord un problème d'harmonisation dans le recueil des informations, s'agissant d'un domaine comportant une part de subjectivité, et ensuite d'alimentation du logiciel alors que celui-ci est géré de manière centralisée.

Ainsi, à ce jour, le logiciel n'est pas utilisé dans le cadre de la gestion prévisionnelle. A noter qu'il sera complété d'un logiciel de gestion des formations, Foederis, et interfacé avec ce dernier.

Le conseil général a affiché sa volonté de mettre en cohérence des outils GPEEC courant 2011.

b) L'intranet

L'intranet comprend un certain nombre de fonctionnalités dédiées à la GRH, dont un espace réservé aux gestionnaires, des informations générales sur la GRH et la possibilité, pour chaque agent, de se connecter, via un code d'accès, à des données individuelles.

Les agents peuvent ainsi accéder à des informations sur tous les principaux thèmes intéressant leur carrière (retraite, mobilité, formation ...) ainsi qu'à certains formulaires. Les congés sont déjà gérés par intranet (en lien avec un module de Pléiade) avec une validation hiérarchisée.

Ces nouvelles fonctionnalités de l'intranet ont été mises en place récemment et depuis, les connexions sur le site dédié ont explosé. Hormis l'attrait de la nouveauté, cette approche permet de désengorger le service ressources humaines, tout en répondant aux attentes du personnel.

2.4.4 Les outils orientés GPRH et la connaissance de l'existant

Bien que celles-ci n'aient pu être dans leur intégralité insérées dans le système d'information, la collectivité élabore des fiches de poste pour chacun de ses agents. De même, grâce au tableau «GPEEC», elle dispose désormais d'une vraie cartographie des métiers puisque chaque agent est rattaché à un métier du répertoire du CNFPT.

Toutefois, elle ne dispose pas d'une cartographie des compétences spécifiques à chaque agent, faute d'avoir pu consolider et mettre à jour régulièrement les fiches de poste. Elle n'est pas non plus en mesure d'avoir une vision globale de ses besoins à court et moyen terme, tant qu'elle n'aura pas obtenu un retour exhaustif de chaque projet de direction et de chaque projet de service.

Or, seule l'identification de ces besoins, rapprochée d'une connaissance fine des compétences existant dans la collectivité permettra de procéder à une analyse des écarts et d'élaborer des plans d'action. D'une manière plus générale, si la réflexion paraît à certains égards élaborée, l'absence de données de base est parfois surprenante : il en est ainsi de la connaissance de l'effectif en équivalents temps pleins, que la collectivité a eu du mal à fournir pour l'ensemble de la période contrôlée.

Il a cependant été relevé que, suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est attaché récemment à mieux quantifier ses effectifs en ETP.

2.4.5 L'entretien d'évaluation : outil de gestion prévisionnelle ?

L'entretien individuel a été mis en place dans la collectivité entre 2005 et 2007 en tant qu'élément du dialogue interne, mais aussi en tant qu'outil de connaissance de l'existant, de développement des compétences et d'amélioration de la performance du service dans une optique de gestion prévisionnelle.

La méthodologie de cet entretien est bien encadrée grâce à la diffusion d'un guide de l'évalué et d'un guide de l'évaluateur, indiquant précisément à la fois l'objectif, le contenu et le suivi à apporter à cet entretien, qui doit être annuel et durer environ une heure.

Le guide de l'évaluateur comporte de nombreux aspects directement liés à la gestion prévisionnelle. En effet, au-delà de toute une partie consacrée à l'analyse des résultats au regard des objectifs fixés, il propose des pistes pour l'année à venir mais aussi à plus long terme, intéressant aussi bien le parcours de l'agent que les besoins du service et de la collectivité.

Les deux principaux objectifs de l'entretien sont ainsi exposés :

« *⇒ gérer l'activité, c'est-à-dire :*

- *clarifier les missions, les activités principales, les compétences nécessaires sur le poste*
- *réaliser un bilan de l'activité professionnelle*
- *définir des actions prioritaires ou des objectifs pour la période à venir*

« *⇒ aider au management des ressources humaines, c'est-à-dire identifier les attentes du collaborateur concernant ses projets personnels de développement de compétences, de mobilité, ou de promotion interne.*»

De même, parmi les quatre fonctions de l'entretien d'évaluation (écoute et dialogue, délégation, appréciation, orientation), la dernière se trouve directement en prise avec la gestion prévisionnelle, d'après la définition qu'en donne le guide : *«c'est le moment privilégié pour parler ensemble de l'avenir, d'envisager les souhaits et possibilités : évolution professionnelle, mobilité, élargissement des compétences. C'est à ce moment que l'on cherche les convergences entre projet du service et aspirations professionnelles et personnelles de chacun.»*

Le guide rappelle également qu'il constitue le «*préalable aux décisions concernant* :

- 1) ***Le développement des compétences professionnelles.*** Ainsi, *l'appréciation des compétences et des résultats, l'expression des souhaits d'évolution professionnelle facilitent le choix d'actions de formation ;*
- 2) ***La mobilité professionnelle et géographique.*** *Les informations recueillies contribuent à l'explicitation des souhaits de chacun. L'appréciation littérale est un critère pris en compte pour le classement des vœux ;*
- 3) ***La notation annuelle.*** *Les informations recueillies pendant l'entretien et l'appréciation de synthèse faite par le responsable apportent des éléments factuels qui serviront notamment au moment de la notation annuelle ;*
- 4) ***La promotion interne et la gestion des carrières.*** *L'appréciation littérale est un des éléments pris en compte en vue de cette évolution» ;*

Un audit sur le dialogue interne a été diligenté en 2010. Les résultats de cet audit sont en cours de traitement pour une suite à donner en 2011.

En-dehors du point 3), tous les autres enjeux décrits dans le guide relèvent bien de la GPRH.

Par ailleurs, l'entretien individuel s'articule avec d'autres points d'application de la GPRH puisque d'une part, il s'appuie sur les objectifs individuels définis d'après le projet de service et que d'autre part, il donne lieu au recueil des souhaits en matière de formation et de mobilité interne, souhaits transmis ensuite à la DRH et traités par celle-ci.

S'agissant de la pratique, l'examen de plusieurs fiches d'entretien dans deux services (un service administratif et une subdivision de la direction des routes) a montré que pour les agents concernés, l'entretien était mené sérieusement, aussi bien par l'évaluateur que par l'évalué et que l'exercice était accueilli favorablement des deux côtés. On le considère comme un moment privilégié pour ouvrir un dialogue, mettre à plat les difficultés dans le cadre d'un échange bilatéral qui a, dans certains services, rarement l'occasion de se produire.

Il reste que les entretiens d'évaluation demeurent un moment d'échanges essentiellement individuel et ne font pas encore l'objet d'un traitement global qui permettrait d'en faire un outil de gestion prévisionnelle. Les entretiens ne sont pas utilisés pour recueillir et consolider les données concernant les besoins en formation ou les projets de mobilité, qui restent recensés par d'autres moyens. En tout état de cause, la DRH n'est pas encore en mesure d'indiquer si tous les agents ont bénéficié de cet entretien (l'audit en cours par le centre de gestion des Bouches-du-Rhône devrait permettre d'apporter des précisions sur ce point).

Le plan d'action qui sera proposé suite à l'audit sur le dialogue interne visera à mieux intégrer cette difficulté afin de proposer des mesures visant à articuler l'ensemble de ces dispositifs.

2.5 Conclusion : une réflexion très développée mais qui peine à aboutir

Bien que de nombreux «chantiers» aient été mis en œuvre depuis 2003 en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines, force est de constater qu'en 2010, la démarche demeure inachevée. Des résultats partiels ont été obtenus dans certains domaines (par exemple, la démarche qualité) alors que dans d'autres, le processus est en cours (projets de direction et projets de service, dialogue interne).

Parallèlement à la production d'outils conceptuels complexes, il semble qu'il manque encore des éléments de connaissance simples et essentiels (par exemple, la collectivité a peiné à fournir l'évolution de l'effectif en ETP) et, surtout, des interactions suffisantes entre les différents outils existants : par exemple, il serait intéressant que le tableau Excel GPEEC soit interfacé avec certaines fonctionnalités du logiciel Pléiade.

Néanmoins, dans un contexte aussi complexe et instable que celui où évoluent aujourd'hui les départements, on peut relever favorablement la capacité du conseil général du Var à faire progresser ses pratiques managériales.

3 ECLAIRAGES SUR CERTAINES PROBLEMATIQUES SECTORIELLES

3.1 La situation particulière du personnel des collègues

Le transfert des personnels TOS des collèges prévu par la loi du 13 août 2004 a constitué un véritable défi pour la collectivité, en termes de gestion quotidienne mais aussi de gestion prévisionnelle des ressources humaines, afin d'anticiper au mieux et de répondre dans la durée à la situation nouvellement créée.

En effet, plusieurs difficultés majeures se sont posées au conseil général : la question des délais pour organiser la transition, l'importance des effectifs concernés, l'adéquation aux besoins, les spécificités liées à l'organisation des collègues.

a) Des délais contraints

Alors que la loi organisant les transferts a été publiée le 13 août 2004, ceux-ci devaient intervenir de manière effective dès le 1er janvier 2005. S'agissant du département du Var, un arrêté interministériel a été pris le 12 décembre 2005, précisant que «*La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu la mise en œuvre au 1er janvier 2005 du transfert au département de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique des bâtiments dans les établissements scolaires dont vous avez la charge*». On note en outre que le décret fixant précisément les conditions d'intégration et les correspondances d'échelons et d'indices entre la FPE et la PFT n'a été pris que le 30 décembre 2005.

Il a donc fallu, dans un intervalle très court, que le conseil général prépare le transfert des personnels, ce qui a impliqué à la fois une réorganisation de la direction compétente (direction de l'architecture, du patrimoine et des collèges) et un important travail pédagogique en direction des personnels concernés.

La réorganisation de la direction est intervenue dès l'été 2004, passant de trois services (bâtiments, collèges, services support –budget, marchés, ressources humaines) à quatre départements, dont l'un intègre les nouvelles missions transférées (équipement des collèges, restauration, hébergement).

Pour préparer le transfert des personnels et surmonter les nombreuses réticences que ce changement suscitait, des réunions préalables d'information ont été organisées au sein des établissements scolaires. Ces réunions ont débouché sur la signature d'un protocole en décembre 2006. De plus, entre fin 2004 et début 2005, des groupes de travail (région et les différents départements) ont permis d'échanger et de procéder à un partage d'expériences.

b) Un transfert massif mais néanmoins insuffisant

Au moment du transfert, le nombre de postes recensé pour le département du Var était de 681 postes budgétaires financés par l'Etat, soit 25 % de l'effectif total des agents titulaires de la collectivité à la fin de 2004. Par ailleurs, l'Etat finançait le transfert de 194 contrats aidés.

Le conseil général a réalisé un état des lieux afin d'évaluer l'adéquation entre les transferts financés par l'Etat et les besoins estimés en fonction de trois critères : métiers nécessaires au fonctionnement des collèges, capacité d'accueil (nombre d'élèves), surface des bâtiments. De cette évaluation, il est ressorti qu'il manquait 12 % des postes nécessaires, soit un déficit de 110 postes. Au demeurant, les statistiques de l'Education nationale plaçaient l'académie du Var à l'avant-dernier rang national dans le rapport entre le nombre de TOS et le nombre d'élèves.

En plus de ce déficit de 110 postes, le conseil général a estimé nécessaire la création d'un poste d'assistant informatique pour trois collèges (soit 20 postes supplémentaires) tout en anticipant les nouveaux postes liés à l'ouverture de 5 collèges supplémentaires (2 en 2007, 1 en 2009 et 2 en 2010), soit 60 postes de TOS à envisager en trois ans.

c) Une intégration progressive qui pose certaines difficultés

A compter de janvier 2005, le transfert a été progressivement mis en place avec, pour chaque agent, un droit d'option de un à deux ans pour choisir entre l'intégration et le détachement :

2007 :	349 agents	=>	123 détachés	=>	216 intégrés
2008 :	202 agents	=>	115 détachés	=>	87 intégrés
2009 :	104 agents	=>	93 détachés	=>	11 intégrés
Total :	655 agents	=>	331 détachés	=>	314 intégrés

Un peu moins de la moitié des agents a ainsi opté pour l'intégration définitive dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

Cette intégration a néanmoins posé plusieurs difficultés. Les responsables ont ainsi fait état des problèmes suivants :

- Difficulté à récupérer les dossiers individuels auprès du rectorat ;
- Insuffisance de transfert des personnels support : le transfert et la gestion actuelle de l'ensemble des TOS a dû se faire à personnel pratiquement constant au sein de la DRH ;
- Problèmes liés à la **double hiérarchie** (les principaux des collèges ne sont pas tous prêts à accepter la hiérarchie exercée par les services du département) ;

- Problèmes liés au **cadre d'emploi spécifique** créé lors du transfert, qui affectent les agents à leur établissement scolaire, compromettant ainsi toute possibilité de conduire une politique de mobilité dans la collectivité ;
- Problème de **présence au travail**, s'agissant de personnels vieillissants, avec peu de possibilités de reclassement en l'absence de mobilité géographique.

3.2 La situation particulière du personnel des routes

Le transfert des personnels des routes a soulevé moins de difficultés que dans les collèges. En effet, depuis 1987, des agents de la DDE avaient été mis à disposition pour travailler sur les routes départementales, dans le cadre de conventions annuelles d'activité, et avaient acquis des habitudes de travail communes avec les agents du conseil général. Du reste, le transfert de la compétence «route» au département n'a pas fondamentalement changé l'organisation des services concernés, qui gardent la même architecture opérationnelle : le territoire est réparti en quatre arrondissements ou divisions, trois d'entre elles englobant plusieurs subdivisions et plusieurs centres d'exploitation. S'agissant de la partie administrative, ils dépendent de la direction des routes comprenant une administration générale, une sous-direction «gestion, entretien et exploitation de la route» et une sous-direction «investissements routiers».

Le transfert s'est opéré progressivement, la quasi-totalité des agents concernés (340 ETP) ayant exercé le droit d'option en faveur d'une intégration dans les cadres d'emploi du conseil général. Comme pour le transfert des collègues, un important travail d'information et de sensibilisation a été effectué.

Enfin, même si le problème se pose, dans une moindre mesure pour les agents des routes que pour ceux des collèges, les subdivisions sont également confrontées au vieillissement du personnel, peu mobile géographiquement et peu enclin à solliciter des reclassements dans des emplois de bureau. D'une manière générale, il existe une forte identité aux «métiers de la route» et une réticence à l'idée d'intégrer une autre filière technique.

4 LA PRISE EN COMPTE DE LA DUREE DU TRAVAIL ET DE L'ABSENTEISME

La présence au travail des agents est une composante essentielle de la GPRH. En effet, dans un certain nombre de collectivités, l'inapplication de la réglementation relative à la durée du travail, de même que des problèmes d'absentéisme, peuvent représenter, une fois cumulés en heures de présence au travail, un nombre substantiel d'équivalents temps pleins et des masses financières considérables. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'intégration de cette dimension dans la gestion prévisionnelle : repérage du phénomène, réflexion sur ses causes, remèdes mis en œuvre dans une politique d'allocation optimale des moyens et de meilleure utilisation des ressources.

4.1.1 La durée effective du travail

Il a été noté que l'ensemble du personnel bénéficiait d'un régime de temps de travail et de congés tel que la durée annuelle est nettement inférieure aux 1607 heures requis par les textes.

Il ressort en effet des documents communiqués par le conseil général (circulaire interne, accord ARTT, documents présentés en CTP) que le régime actuel des congés prévoit 29 jours de congés annuels, 23 jours de RTT, des jours accordés annuellement par le président (3 ou 4) ainsi que des jours supplémentaires accordés au bout de plusieurs années passées dans la fonction publique (1 jour au bout de 10 ans puis 1 jour tous les 5 ans). Les agents bénéficient ainsi d'une douzaine de jours en plus que ce que prévoient les textes, qui limitent à 25 le nombre de jours de congés annuels et à 20 le nombre de jours de RTT (pour une durée hebdomadaire effective de 39 heures).

Sur la base de 4330 agents en 2008, le nombre total de jours de congés supplémentaires accordés par le conseil général représente plus de 220 ETP, soit près de 10 M€⁽¹⁹⁾.

4.1.2 L'absentéisme

De portée limitée chez les agents non-titulaires, l'absentéisme a augmenté, passant de 12,3 jours par ETP titulaire en 2004 à 18,6 jours en 2008. Les raisons de santé (maladie courte, maladie longue, accidents de travail) représentent l'essentiel des jours d'absence, soit environ 315 ETP pour un coût évalué à 13,6 M€⁽²⁰⁾.

En conclusion, la chambre avait déjà relevé, lors de son précédent contrôle, le caractère insuffisant de la durée du travail. Le conseil général en a tenu compte en partie, en diminuant à l'automne 2009 le nombre de jours de congés dérogatoires. Toutefois, le régime aujourd'hui en vigueur demeure encore loin de la durée légale du travail laquelle ne peut être inférieure à 1 607 heures par an et par ETP, que ce soit au titre des congés annuels, des autres congés ou du nombre de jours de RTT accordés.

Par ailleurs, bien que l'absentéisme pour raisons de santé ne se situe pas à des niveaux inhabituels par comparaison aux autres départements, la chambre souligne l'augmentation sensible qui s'est produite de 2004 à 2008 et le coût important qui en résulte pour la collectivité.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

¹⁹ Calcul ETP : 12 jours x 7 h x 4 330 = 363 720 heures. 363 720 h / 1 607 h = 226 ETP. Calcul masse salariale : Total 2008 = 188 M€ / 4 330 x 226 = 9,8M€.

²⁰ 18,6 jours x 7 h x 3 900 = 507 649 heures. 507 649 h / 1 607 h = 315 ETP. Calcul masse salariale : Total 2008 = 188 M€ / 3 900 x 315 = 13,6 M€.

ANNEXE

LA SITUATION FINANCIÈRE

Analyse globale

(Source : comptes administratifs et comptes de gestion)

Calcul de l'autofinancement (en €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution moyenne 2003-09
Contributions directes	205 225 690	214 961 781	235 324 072	268 117 236	277 933 521	286 994 072	300 560 040	6,57 %
Autres impôts et taxes	171 117 699	272 284 461	339 699 216	341 391 428	392 020 576	389 880 904	334 106 462	11,80 %
DGF	97 229 891	145 709 776	133 748 362	138 533 674	141 693 892	144 123 495	150 448 033	7,55 %
DGD	26 487 545	3 308 921	2 483 387	2 614 652	2 821 508	2 293 663	3 261 275	- 29,47 %
Autres dotations, subventions et participations	56 627 958	43 216 268	42 064 127	34 835 909	35 672 563	64 725 821	60 675 088	1,16 %
Produits des services et du domaine	1 029 788	2 017 704	1 964 538	1 004 334	1 133 583	1 066 655	1 872 175	10,48 %
Autres recettes	27 343 516	31 430 226	31 470 909	61 828 272	63 861 258	35 619 196	36 657 468	5,01 %
Produits de gestion	585 062 088	712 929 138	786 754 610	848 325 505	915 136 900	924 703 805	887 580 540	7,19 %
Charges de personnel	96 089 933	110 864 755	122 359 465	132 750 040	152 563 994	175 606 876	186 401 222	11,68 %
Charges à caractère général	74 767 201	82 862 929	82 858 155	92 959 379	97 363 463	104 538 819	84 334 825	2,03 %
Subventions	79 416 785	92 412 159	92 602 636	92 363 830	86 484 044	85 517 864	89 417 302	2,00 %
Autres charges	222 995 411	322 336 082	345 859 781	377 233 898	393 874 065	408 989 004	425 808 141	11,38 %
Charges de gestion	473 269 330	608 475 924	643 680 037	695 307 147	730 285 566	774 652 564	785 961 489	8,82 %
Excédent brut de fonctionnement	111 792 758	104 453 214	143 074 573	153 018 359	184 851 335	150 051 241	101 619 052	- 1,58 %
Produits financiers	598 028	387 234	1 071 549	814 487	1 029 774	253 741	852 193	6,08 %
Charges financières	74 391	70 980	646 527	621 370	51 497	80 726	239 585	21,52 %
Intérêts des emprunts + diff ICNE	143 910	2 220 538	6 896 485	10 792 864	17 226 824	21 739 568	21 352 686	130,09 %
Produits exceptionnels	310 222	638 778	1 940 078	1 826 949	2 934 298	9 698 107	3 445 024	49,37 %
Charges exceptionnelles	717 295	1 641 659	2 696 097	1 827 272	992 656	957 530	4 973 030	38,09 %
Dotations aux Amortissements et aux Provisions ..	0	1 915 000	335 354	250 000	1 368 301	370 000	272 667	
Reprises sur Amortissements et Provisions	0	0	615 000	53 354	1 558 300	405 582	109 742	
Résultat de fonctionnement								
Capacité d'autofinancement brute	111 765 412	99 631 050	136 126 736	142 221 642	170 734 429	137 260 848	79 188 042	- 5,58 %
Amortissements du capital de la dette	196 079	203 245	5 526 130	17 335 662	21 798 644	28 803 104	33 488 745	135,55 %
Capacité d'autofinancement disponible	111 569 333	99 427 806	130 600 607	124 885 980	148 935 785	108 457 743	45 699 297	- 13,82 %