



du 20 JUN 2011

N° 1408
Courrier Arrivée

Toulon, le 16 juin 2011

Le Président

Monsieur Bertrand SCHWERER
Président
de la Chambre Régionale des Comptes
Provence Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08

Lettre recommandée avec AR n° 2C 038 308 5684 7

Vos RÉF. : GREFFE/BS/DG/IG N°1339

Nos RÉF. : PH/BG

Objet : Réponse du Conseil Général du Var au rapport d'observations définitives de la
Chambre Régionale des Comptes de Provence Alpes-Côte d'Azur.

P.J. : 1 annexe

Par lettre du 25 mai 2011, la Chambre Régionale des Comptes de Provence Alpes-Côte d'Azur a formulé des observations définitives sur la gestion du Conseil Général du Var, pour la période des années 2003 à 2009.

Le contrôle opéré par votre juridiction a porté d'une part sur la situation financière du Conseil Général du Var et de son endettement, dans un contexte marqué par de nombreux transferts et nouvelles compétences, par la réforme de la fiscalité et par la crise et, d'autre part, sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

La Chambre Régionale des Comptes n'a pas manqué de mettre en évidence les efforts réalisés entre 2003 et 2009. Toutefois des améliorations doivent être apportées et la collectivité a pris un certain nombre d'initiatives pour y contribuer.

Je souhaiterais apporter quelques précisions de nature à bien éclairer le contenu de ces observations définitives, avant leur présentation à l'Assemblée plénière afin qu'une complète information soit donnée aux administrés et à la Chambre Régionale des Comptes.

Par ailleurs, la présente lettre constitue la réponse du Conseil Général du Var à ce rapport d'observations. Toutefois, dans le souci de répondre au mieux aux questions soulevées par le rapporteur, un document plus détaillé est fourni en annexe, reprenant la structure du rapport.

Dans la partie introductive, la chambre a signalé que l'augmentation en dépenses des charges résultait pour une part importante des transferts et des nouvelles compétences attribués au département depuis 2003. Elle a également observé que les dépenses annuellement consenties à ce titre par le Conseil général et non compensées par l'Etat (ou d'autres recettes affectées) sont passées de 45 à 97 millions d'euros entre 2003 et 2009, soit une augmentation de 52 millions d'euros.

Partageant tout à fait cette analyse, je souhaite préciser que sur la même période, le coût cumulé des transferts non compensés s'élève donc à 513 millions d'euros. Pour mémoire l'endettement du département sur la même période est de 663 millions d'euros.

Par ailleurs, le rapport indique que les dépenses, autres que celles liées aux transferts, ont connu une forte hausse.

Il convient de souligner qu'au delà des transferts directs, la nécessité d'assurer un service public de qualité a rendu indispensable la mise en place de moyens supplémentaires tant dans le domaine de la solidarité (évolution du Revenu de Solidarité Active (RSA), de l'Aide Personnalisée d'Autonomie (APA), de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) et des frais de séjours), que de ceux des routes et des transports, de l'éducation ou encore de la protection de l'environnement.

S'y rajoute le caractère particulier de l'évolution de la démographie du département du Var qui a été confronté à de nouveaux et forts enjeux, liés à l'évolution de sa démographie, de son urbanisation et de son économie.

En outre, avec une population d'un million d'habitants, accentué par la visite de dix millions de touristes par an (le Conseil Général du Var est le premier département touristique de France), la collectivité a dû et doit faire face à une forte demande dans tous les domaines (accompagnement social et solidarité, collèges, équipements et services publics de toutes sortes, préservation de l'environnement.....).

Afin de mieux répondre aux besoins des populations, le Conseil Général du Var a également fait le choix de territorialiser son action pour mieux satisfaire les besoins de chacun des huit territoires varois en y implantant des maisons départementales.

Dans un contexte peu favorable, il est toutefois à remarquer que les charges de personnel hors transfert n'ont augmenté que de 3,6% en 2008 et en 2009 et de 1,8% en 2010.

S'agissant des recettes, la Chambre relève qu'elles paraissent fragilisées tant du point de vue de la fiscalité directe qu'indirecte. Elle constate que la crise économique avait occasionné une diminution des droits de mutation de 85 millions d'euros en deux ans (période 2007 à 2009) et que les marges de manœuvre du département se réduisent sensiblement du fait de la réforme de la fiscalité locale.

En effet, la suppression de la possibilité pour les collectivités départementales de recourir au levier fiscal et de bénéficier de l'augmentation des bases a joué sur les recettes liées précédemment à la taxe professionnelle, phénomène qui s'est aggravé avec la disparition des ressources financières générées par la taxe d'habitation.

Enfin, le rapport a enregistré le coût supplémentaire subi par le département du fait des inondations catastrophiques de juin 2010 ainsi que le constat d'une situation financière beaucoup plus contrainte.

Dans une seconde partie, le rapport d'observations définitives aborde la question de gestion prévisionnelle des ressources humaines en lien avec la forte augmentation des effectifs et des dépenses de personnel. J'ai évoqué dans la première partie de cette réponse les raisons qui ont conduit à ces hausses.

J'exprime ma satisfaction devant le fait que ressort la volonté du département de répondre aux difficultés rencontrées par de nombreuses réflexions, expérimentations tentatives visant à adopter une gestion plus moderne et plus rigoureuse en mettant en œuvre un certain nombre de politiques et d'outils dans ce domaine.

Comme l'indique la Chambre, de nombreux chantiers ont été lancés et ils se prolongeront sur plusieurs années à venir car c'est une mutation de fond qui a été entreprise par l'administration départementale.

Bien entendu, toutes ces démarches ne sont pas abouties et seront renforcées tout au long de leur mise en œuvre.

Cette nécessité d'adaptation permanente du service public départemental se poursuivra afin de réaliser les objectifs que la collectivité s'est fixée et que la Chambre semble partager.

Enfin, s'agissant de l'augmentation de l'absentéisme pour raison de santé, entre 2004 et 2008, dont le rapport précise qu'il ne se situe pas à des niveaux inhabituels par rapport aux autres départements, je souhaite amener un certain nombre de précisions.

Cette hausse sensible est notamment due à l'accueil par le département de nouveaux personnels (agents des collèges et agents d'exploitation des routes) issus de services de l'Etat décentralisés dont les métiers revêtent un caractère de pénibilité et d'usure professionnelle reconnus par de nombreux experts de la médecine du travail.

Néanmoins, certains éléments tirés d'une étude menée par la société d'assurances des collectivités locales « Dexia Sofcap » sur un échantillon de plus de 18 000 collectivités territoriales sur les absences pour raison de santé au cours de l'année 2010, permettent de mieux éclairer la situation de notre collectivité :

- Cette étude indique que le taux d'absentéisme dans les collectivités territoriales est « compris entre 6% et 11% en 2010 ». Pour le Conseil général du Var, ce taux s'établit à 6,84% en 2009. Le Conseil Général du Var est donc nettement en dessous des niveaux médians constatés au plan national.
- Toujours selon cette enquête, le taux d'absentéisme varie en 2010 selon la taille de la collectivité : « de 6% dans les collectivités de moins de 10 agents, il atteindrait 11% dans les structures de plus de 350 agents ». Le Conseil Général du Var a donc un profil comparable à celui des collectivités de petite taille où l'absence est notoirement moins importante.
- S'agissant des accidents du travail, de trajet et maladies professionnelles, de 2007 à 2010, l'étude estime à + 10 % leur fréquence alors que pour le département du var l'évolution est de + 5,2 % de 2007 à 2009. Là encore, le Conseil Général du Var se trouve nettement en dessous de la moyenne nationale.

La collectivité départementale va toutefois poursuivre ses efforts pour diminuer l'absentéisme pour raison de santé et a donc mis en place, depuis les premières remarques du rapporteur, une mission chargée d'analyser les causes de la situation et de faire des propositions de pistes d'améliorations.

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

Le Président du Conseil Général du Var

Horace LANFRANCHI

**Annexe à la réponse
de Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes
du Conseil Général du Var
au rapport d'observations définitives établi
par la Chambre Régionale des Comptes**

Synthèse des observations provisoires (cf page 3/38) :

Le Rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes a noté que l'augmentation des charges résultait d'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 consenties à ce titre par le Conseil Général du Var 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€ (p 3/38, 2^{ème} alinéa du rapport d'observations définitives).

Cependant, une fois ces dépenses supplémentaires déduites, la Chambre remarque que les autres dépenses ont également connu une forte hausse. Les charges de gestion hors transfert 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 (p 3/38, 3^{ème} alinéa).

Le Conseil Général du Var, s'il partage cette analyse, souhaite l'éclairer de certaines précisions :

Sur la période de 2003-2009, l'augmentation des dépenses de personnel (hors nouvelles compétences, et hors transferts compensés) s'explique notamment par :

1. Une sous estimation des compensations financières dans le cadre du coût global des transferts de compétences qui ont nécessité des recrutements non prévus en raison :

- de la réalité démographique du département et l'augmentation progressive du nombre de bénéficiaires des dispositifs sociaux. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'APA payés est passé de 14 357 en 2003 à 28 944 en 2010, bien loin des estimations faites initialement par l'Etat pour établir la compensation financière.
- un déficit constaté non compensé de 110 postes de catégorie C pour les collèges.
- le transfert de 194 contrats aidés (coût 2 200 000 €) de l'Education Nationale.

2. La nécessité de faire évoluer les organisations internes de la collectivité et de restructurer certaines équipes (la Délégation Générale à la Solidarité, et à la Vie Sociale, La Direction des Routes, et la Direction des Bâtiments et des Collèges) en vue des transferts de compétences, et des évolutions des conditions de travail (renforcement des équipes de sécurité) à travers la création de nombreux postes pour faire face aux évolutions réglementaires et aux nécessités de continuité du Service Public face au désengagement progressif des Services de l'Etat (notamment la D.D.E) (cf. délibération du 24/10/2002 N°1M concernant la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2/12/1992), préparation des services en vue de l'acte II de la décentralisation...) 160 postes en 2002, 100 en 2003 et environ 70 en 2004, recrutements échelonnés sur plusieurs années

3. L'intégration de nouveaux services : le Laboratoire Municipal de Toulon (les missions exercées par celui-ci relevant des compétences du Laboratoire Départemental d'Analyses), le COVAR (Comité de Valorisation Agricole et Rural), pour mettre fin à un risque de

transparence financière de cette association, conformément à la jurisprudence constante des juridictions financières, les Ports gérés en concession par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Var, et le Muséum d'Histoire Naturelle.

4. L'accroissement des remplacements au sein des collèges dû au fort absentéisme (14.3% en 2009 alors que pris dans son ensemble le taux est inférieur à 7%, et 14.2% en 2010) a contraint le Conseil Général du Var à procéder à de nombreux recrutements avec une moyenne mensuelle de 160 CDD. Il convient de noter que la gestion des remplacements des agents des collèges est devenue une activité à part entière de la Direction des Ressources Humaines avec ce que cela comporte en coûts induits.

5. L'ajustement progressif des compléments de rémunération et des prestations d'actions sociales du département (Ticket Restaurant, Régime Indemnitaire, NBI, prime de fin d'année) aux personnels transférés de l'Etat au titre de l'égalité de traitements des agents de la collectivité (Education Nationale, DDE).

Depuis la fin des droits d'option de ces personnels, cela représente un surcoût de plus de 2 800 000€ par an.

6. Le poids des différentes réformes statutaires :

- Réforme de la catégorique C (600 000 €)
- Décret de 2006 sur la NBI (300 000 €)
- Mise en place en 2004 du Régime indemnitaire (2 000 000 €)
- Augmentation des cotisations patronales (5 000 000 €)
- Intégration en 2009 du contrat d'assurance risque statutaire sur le chapitre 012 ; contrat qui était mal imputé sur le chapitre 011.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (p 4/38, 1er alinéa), si les remarques faites par le rapporteur traduisent une certaine réalité, le Conseil Général du Var souhaite préciser que, dès 2003, la collectivité s'est engagée avec l'aide d'un cabinet externe dans une démarche de Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC), en vue dans un premier temps de pouvoir faire face aux départs massifs en retraite attendus dans la fonction publique territoriale.

L'objectif initial était de constituer une cartographie des effectifs et des métiers de la collectivité en vue de favoriser le transfert du savoir. Cette démarche a été réajustée en 2006-2007, en raison :

- de la 1^{ère} réforme des retraites issue de la Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui a impacté les mouvements des personnels et « retardé » les départs attendus de plusieurs années,
- des freins constatés dans la mise en œuvre de la démarche, polarisée sur l'informatisation des fiches de postes.

Depuis 2007, la démarche a été réorientée vers une analyse des populations et des missions qui composent la collectivité, à travers l'élaboration de projets de services et de directions dont l'objectif est de recenser l'ensemble de ces données et d'établir une analyse prospective des missions et des organisations en lien avec les évolutions réglementaires et ou organisationnelles attendues dans les trois années à venir (2010 à 2013).

Concernant les outils de suivi, tableaux de bord, bilans sociaux et système d'information, une réflexion est actuellement menée avec les services chargés de l'évaluation de l'activité des directions sur l'élaboration d'un référentiel commun.

L'objectif visé est de contribuer à l'enrichissement du débat budgétaire en donnant une vision élargie des moyens qui sont alloués aux directions pour l'exercice de leur mission (moyens budgétaires, ressources humaines, moyens matériels, nombre de véhicules...) en

regard des activités de ces dernières par la mise en place d'une véritable comptabilité analytique.

Le croisement de ces données fournira des éléments objectifs d'appréciation aux demandes budgétaires des directions, dans une logique de justification. La mise en œuvre de ce référentiel devrait intervenir courant du premier semestre 2012. Il permettra dans un premier temps de croiser en temps réel les moyens budgétaires alloués aux directions avec les moyens en ressources humaines dont elles disposent.

S'agissant des bilans sociaux, les prochains documents concernant la période 2009-2010 intégreront des éléments statistiques complémentaires ainsi qu'une véritable analyse qualitative.

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 (p 4/38, 3^{ème} alinéa).

En effet, lors du Comité Technique Paritaire de Décembre 2009, il a été acté la suppression de 3 jours de RTT.

Concernant l'augmentation de l'absentéisme souligné par le rapport d'observations de la Chambre Régionale des Comptes (p 4/38, 4^{ème} alinéa) qui relève que 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€, le Conseil Général du Var confirme la mise en place d'une mission dédiée à cette problématique. Celui-ci aura pour objectif d'établir un diagnostic précis (à la fois qualitatif et quantitatif) de l'absentéisme afin d'identifier les métiers à risque, les causes de cette augmentation et faire des préconisations

En effet, comme beaucoup d'autres collectivités, le Département fait le constat d'une forte augmentation de l'absentéisme depuis 2007. Cette augmentation est en grande partie due à l'arrivée des nouvelles compétences, suite à la décentralisation, dont les activités des personnels sont particulièrement exposées à l'accidentologie et à l'usure professionnelle. Mais d'autres causes peuvent être avancées et notamment la présence d'agents plus âgés avec des durées d'arrêt plus longues.

PREMIERE PARTIE : LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT DU VAR :

Le constat général établi sur la situation financière du département du Var par le rapport d'observations (p5/38) ainsi que sur ses caractéristiques d'évolution démographique, sociale et économique correspond à celui fait par la collectivité départementale.

1 ANALYSE DE L'EQUILIBRE GENERAL

1.1 Evolution globale de la section de fonctionnement

La Chambre observe que, de 2003 à 2009, les dépenses réelles de fonctionnement passent de 474 à 813 M€, soit une progression moyenne annuelle de 9 % justifiant celles-ci par la mise en œuvre des transferts de compétences pour les deux principaux postes budgétaires : les dépenses sociales et les charges de personnel (hausses respectives de 11 et 12 % avec un ralentissement du rythme de croissance, qui s'établit à 2 % entre 2008 et 2009) (p6/38, 1^{er} alinéa).

Le Conseil Général du Var souhaite préciser que si l'évolution annuelle moyenne sur la période des charges de personnel est de 11,7 %, l'évolution hors transferts de compétence se situe à hauteur de 7,6 %.

1.2 Les dépenses d'investissement et leur financement

Sur la même période, le rapport d'observations met en exergue que le volume total des dépenses d'équipement s'est élevé à 1 822 M€, que 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 (p 7/38).

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

La collectivité départementale ajoute que cette répartition à hauteur de 50 %-50 % s'est prolongée sur 2010, cette aide ayant permis de soutenir l'effort d'investissement des Communes et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, facilitant ainsi leur participation au plan de relance initié par l'Etat.

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

1.3 L'endettement

Le Conseil Général du Var confirme les inquiétudes soulevées par la Chambre Régionale des Comptes, nées d'une conjoncture économique et institutionnelle peu favorable tout en confirmant que la charge de la dette par habitant est conforme à la moyenne de la strate.

1.4 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

2 L'EFFET DES TRANSFERTS

2.1 L'évolution globale des transferts et nouvelles compétences

2.2 Analyse par grand domaine de compétence

2.2.1 Le domaine de la solidarité

1/ L'aide personnalisée d'autonomie (APA)

Le Conseil Général du Var ajoute que hors coûts de gestion de l'allocation, le différentiel à la charge du département sur la période 2003-2010 s'élève à 390 M€.

2/ Le revenu minimum d'insertion (RMI) et le revenu minimum d'activité (RMA), dispositifs actuellement remplacés par le revenu de solidarité active (RSA).

S'agissant de ces allocations relatives à la politique d'insertion des personnes en difficultés, le Conseil Général du Var souhaite indiquer que le nombre d'allocataires du RMI/RSA est

passé de 21 318 en 2004 à 16 075 en 2008 pour atteindre à nouveau 23 534 allocataires payés au 31/12/2010 (le nombre d'allocataires relevé au 31/09/2010 était de 30 492, mobilisant des coûts de gestion liés au traitement des dossiers et une charge financière importante) suite à la dégradation du marché de l'emploi et au transfert du RSA majoré (ancienne Allocation pour Parent Isolé).

Si l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI -RSA est plus favorable dans le département du Var par rapport aux départements de la strate ou même qu'à niveau national, le département du Var souffre, en revanche, d'un handicap notable puisque le nombre de bénéficiaires y est proportionnellement plus important que dans les départements de la strate ou même qu'à niveau national.

3/ Les «fonds sociaux»

La Collectivité départementale précise que la charge laissée au département depuis 2005 sur les fonds sociaux s'élève à 7,5 M€.

4/ La prestation de compensation du handicap (PCH)

Le département du Var confirme l'analyse de la Chambre Régionale des Comptes et rappelle que le nombre de bénéficiaires de la Prestation de Compensation du Handicap est passé de 44 en 2006 à 1 809 en 2009.

D'autant que le rapport n'évoque pas la problématique posée par la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) qui porte principalement sur les transferts de personnels issus de l'Etat, puisque la situation révèle une absence de compensation de postes dépourvus.

En effet, la convention constitutive avait prévu la mise à disposition d'un certain nombre d'agents. Aujourd'hui, certains de ces postes ne sont pas pourvus, du fait du retour d'agents de l'Etat auprès de leur administration d'origine après un certain temps d'activité au sein de la MDPH. Au total, sur l'année 2010, 3,3 Equivalents Temps Plein n'étaient pas pourvus (moins un couvert sur 3 mois). Toutes les compensations financières prévues dans ce cas n'ont pas été ni notifiées ni versées à la MDPH. A l'heure actuelle, il reste 2,5 postes non pourvus par l'Etat.

De plus, la convention constitutive prévoyait le versement de compensations par l'Etat pour les emplois transférés au moment de la création de la MDPH. Or, 217 467 € sur les exercices 2008 et 2009 n'ont pas été versés, ainsi que 99 060 € sur l'exercice 2010. Malgré plusieurs courriers adressés par Monsieur le Président à Monsieur le Préfet et au Ministère, l'Etat n'a pas apporté de réponse à cette situation.

Au total, la charge nette supportée par le Conseil Général, en matière de personnels, peut être estimée à 390 000 €. A cela doit être ajoutée la non-compensation de la subvention d'équilibre, qui a entraîné une charge supplémentaire de 900 000 € depuis 2007.

2.2.2 Les autres domaines de compétences

1/ La Gestion du personnel non enseignant, les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

En complément des éléments énoncés par le rapport d'observations, le Conseil Général du Var précise que le nombre de postes transférés était insuffisant pour assurer la qualité du service rendu. Le déficit en la matière était estimé à 110 postes. De la même manière, les compensations ne tenaient pas compte des constructions de collèges à venir, qui ont entraîné la création de 60 nouveaux postes à la charge exclusive de la collectivité.

Les autres dépenses supplémentaires proviennent effectivement de l'alignement des régimes indemnitaires, de la part patronale des cotisations retraite des agents détachés, du développement de l'action sociale, de la formation, de la médecine préventive, de la politique de remplacement des personnels absents, des recrutements de personnels support,... Ces différents points font l'objet d'une absence de compensation, ou d'une compensation trop partielle pour couvrir l'ensemble des coûts.

2/ L'aménagement du territoire : une partie des routes nationales avec le personnel des directions départementales de l'Équipement (DDE), ainsi que les ports.

Si les éléments apportés par la Chambre sont tout à fait exacts, le Conseil Général du Var désire compléter ce constat par les éléments suivants :

Comme le précisait la délibération N°1M de l'assemblée délibérante du 24/10/2002 concernant la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2/12/1992, Il importait de modifier l'organisation des services chargés des routes départementales malgré l'important travail qui avait été fourni jusque-là par les subdivisions territoriales depuis la signature de la convention d'activité en 1993. L'organisation opérationnelle issue de celle-ci ne permettait plus de répondre en 2002 de manière satisfaisante aux obligations de la collectivité, à savoir :

- Pour les missions d'Ingénierie, la complexité croissante des procédures administratives préalables aux travaux liées au désengagement des services de l'Etat qui se traduisait par des moyens d'études de plus en plus faibles dans les subdivisions entraînaient des retards extrêmement importants et des risques dans la production des différents dossiers dont les services de l'Équipement avaient la charge.
- Pour les missions de gestion, d'exploitation et d'entretien du réseau routier départemental, l'absence de mission stratégique ne permettait pas au Département d'assurer pleinement son rôle de maître d'ouvrage. Par ailleurs, l'hétérogénéité des actions mises en œuvre suivant les territoires était une source de non qualité et d'incapacité à maintenir le niveau de service que la collectivité devait apporter à l'utilisateur. L'absence de diagnostics de sécurité routière et de traitement correct des permissions de voirie et des avis « gestionnaires de voirie » ne permettaient pas à la collectivité départementale d'assurer correctement ses missions.

Ces dysfonctionnements pouvaient être la cause de risques importants pour les usagers de la voirie départementale, pour la collectivité ainsi que pour les agents qu'il convenait, sur ce point, de sécuriser au maximum.

Cette situation avait donc amené le Département à renforcer et à réorganiser ses propres services afin d'être en mesure de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage qui lui avait été confié par les lois de décentralisation et de maîtriser totalement les procédures.

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

3.1 Les produits de gestion

Le Conseil Général du Var indique que le choix a été fait de ne pas transférer sur les contribuables varois (ménages ou entreprises) les conséquences des transferts de compétence. Ainsi, la politique fiscale départementale a toujours fait preuve de modération comme en témoigne les taux départementaux et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

En effet, alors que les transferts de compétence dégradaient la situation financière du département, les orientations budgétaires ont portées sur l'ambition de réaliser des économies de gestion plutôt que de recourir de manière systématique à un relèvement de la fiscalité départementale.

3.2 Les charges de gestion

S'agissant des charges de personnel qui représentent, hors transferts, le poste des dépenses de fonctionnement courant ayant la plus forte dynamique, la collectivité départementale tient à préciser que les transferts de compétences et la mise en place de la RTT ont entraînés des restructurations dans les organisations internes nécessitant des recrutements supplémentaires pour garantir les conditions de travail et préparer les directions impactées :

2002 : 337 recrutements dont 150 recrutements dans le secteur Social
2003 : 254 recrutements dont 100 contractuels et 154 fonctionnaires
2004 : 243 recrutements dont 89 contractuels
2005 : 184 recrutements dont 71 contractuels
2006 : 151 recrutements dont 63 contractuels
2007 : 161 recrutements dont 46 contractuels
2008 : 147 recrutements dont 40 contractuels
2009 : aucun recrutement
2010 : aucun recrutement

Par ailleurs, les recrutements de titulaires ne sont pas tous des recrutements nets mais constituent pour une partie les remplacements de départs d'agents (retraite, démission, mutation,...)

D'autre part les transferts des personnels issues de la DDE et de l'Education Nationale ont entraîné un surcoût lié à l'attribution des compléments de rémunération tels que : prime de fin d'année, l'augmentation progressive du régime indemnitaire entre 2007 et 2010 afin, pour des raisons d'équité, de les aligner sur les autres agents du département exerçant des missions équivalentes, une prise en charge d'une partie des cotisations mutualistes des agents, l'attribution des Tickets Restaurant pour les personnels des Routes, le paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et des remboursements des frais de déplacement et de mission, l'augmentation du budget de la formation jusqu'en 2009.

3.3 L'excédent de fonctionnement calcule hors transferts

4 CONCLUSION

Le Conseil Général du Var enregistre les observations du rapport d'observations et les partage d'un point de vue global.

Toutefois, quelques explications et argumentaires ont été fournis pour expliquer certains constats.

Néanmoins, l'administration départementale mettra tout en œuvre pour atteindre les objectifs de saine gestion qu'elle s'est fixée et qui rejoignent les recommandations de la Chambre.

DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

1 PRINCIPAUX CONSTATS SUR L'EVOLUTION ET LA REPARTITION DES CHARGES DE PERSONNEL

1.1 La croissance et la répartition des effectifs

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

Le Conseil Général du Var rappelle que 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), ce que le rapport d'observations a repris. Le tableau suivant permet d'éclairer cette analyse :

	Evolution des charges de personnel en %			Evolution sur la période en %	Evolution annuelle moyenne en %
	2009 - 2008	2008 - 2007	2007 - 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

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

La collectivité départementale souhaite compléter son propos en examinant l'évolution des charges de personnel par habitant. Si sur la période 2006 – 2009 les charges de personnel par habitant évoluent de + 36,22% dans le Var, ces dernières évoluent de + 50,39 % pour les départements de la strate ou encore de + 45,18% à niveau national.

	Evolution annuelle des charges de personnel / hab. en %			Evolution sur la période en %	Evolution annuelle moyenne en %
	2009 - 2008	2008 - 2007	2007 - 2006		
Var	+ 4,96	+ 15,44	+ 12,42	+ 36,22	+ 9,05
Moyenne des départements de la strate *	+ 6,93	+ 19,30	+ 17,89	+ 50,39	+ 12,60
Moyenne France	+ 7,20	+ 16,61	+ 16,14	+ 45,18	+ 11,30

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

Par ailleurs, le poids des charges de personnel en % des dépenses réelles de fonctionnement a augmenté dans les mêmes proportions que pour les départements de la strate :

	Charges de personnel en % des DRF (chap. 012)				Moyenne sur la période
	2009	2008	2007	2006	2009 - 2006
Var	23,09	22,36	20,35	18,68	21,21
Moyenne des départements de la strate *	21,96	21,78	19,28	17,56	20,30

* départements dans la strate 500 000 à 999 999 d'habitants hors DOM données CA de la DGCL

Si l'écart avec les autres départements n'a pu être résorbé malgré les efforts réalisés, en revanche, il ne s'est pas creusé ; ceci s'explique notamment par la limitation puis la réduction du poste des charges à caractère général qui alimente les dépenses et les recettes de fonctionnement (dénominateur) et fait mécaniquement gonfler le ratio.

S'agissant de la remarque faite par la Chambre à propos de l'augmentation plus que proportionnelle des indemnités par rapport aux rémunérations de base, il serait utile que la comparaison soit faite avec les départements de la même strate.

En effet, ces variations peuvent s'expliquer par l'application du décret de 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale avec effet rétroactif au 1er janvier 2006.

Les nouvelles conditions d'attribution prévues dans ce nouveau décret ont entraîné une augmentation du nombre d'agent attributaire de la NBI dans la collectivité.

D'autre part, les délibérations prises par la collectivité en avril 2004 posant les critères d'attribution du régime indemnitaire (IAT, IFTS, IFRSTS) ont abouti à une augmentation générale du taux moyen attribué au sein de la collectivité.

A ces évolutions s'ajoutent l'alignement pour les personnels issus des transferts des personnels de 2004 des taux moyen de régime indemnitaire.

Les mesures de l'ensemble des indemnités versées au personnel ne relèvent pas de la seule volonté du Conseil Général mais souvent de l'application de textes réglementaires (NBI notamment, liée aux fonctions exercées).

2 LA POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Les éléments de contexte et la stratégie de la collectivité

Le Conseil Général du Var précise :

La collectivité a fait l'objet de nombreuses réorganisations internes depuis 2003 en raison des évolutions réglementaires et législatives. Ce contexte a 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. La stabilisation est intervenue depuis 2009.

Il faut préciser que le nombre de délégations générales dans la Collectivité est de six, dont l'intitulé est le suivant :

- Délégation Générale Ressources,
- Délégation Générale à la Solidarité et à la Vie Locale,
- Délégation Générale au Développement et à la Vie Locale,

- Délégation Générale aux Routes, aux Transports, aux Forêts et aux Affaires Maritimes,
- Délégation Générale à la Commande Publique, aux Affaires Juridiques, au Patrimoine et à la Qualité,
- Délégation Générale au Développement Durable et aux Bâtiments

Ces six délégations générales regroupent 29 directions composées de 160 services.

La Chambre Régionale des Comptes rappelle, à juste titre que 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.

Au regard de ces différents éléments de contexte, elle identifie 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 ;

Le Conseil Général du Var précise que l'objectif initial était de déterminer les actions à mettre en œuvre dans les trois à cinq ans permettant de faire face au mouvement d'effectifs liés aux départs massifs à la retraite prévus tout en répondant au besoin de la collectivité. Celle-ci voulait se traduire en deux phases :

1^{ère} phase : définition et conceptualisation d'une Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC), réalisée en 2003 avec l'aide d'un prestataire externe,

2^{ème} phase : élaboration d'une cartographie générale des métiers et des populations de la collectivité dans l'objectif d'élaborer une politique de Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines en vue d'optimiser les compétences et les performances. Celle-ci s'est traduite par une démarche d'informatisation des fiches de postes et un réajustement du projet à partir de 2007 au regard des freins observés dans sa mise en œuvre qui réduisaient cette démarche à une gestion centré sur l'individu.

- 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 quotidienne pour répondre aux besoins immédiats de gestion,

- 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

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

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

Le Conseil Général du Var partage les constats établis par le rapport d'observations et inscrira totalement sa démarche en la matière dans le cadre des préconisations de la Chambre.

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

2.3.3 La contractualisation interne au service de la gestion prévisionnelle

2.3.4 Le développement du dialogue interne

2.3.5 La mutualisation entre collectivités

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, conscient des insuffisances des documents produits, souhaite rappeler que l'acquisition du logiciel GRH (PLEIADES) en 2003 n'a permis qu'une présentation « élémentaire », sur le fond comme sur la forme, du bilan social 2004 présenté en 2005.

Des actions ont été menées « en continu » depuis cette date pour rendre plus attractif la forme du document et compléter les différents indicateurs demandés par la loi. Ainsi, le bilan 2005 a-t-il le défaut de la jeunesse, et sa forme a été revue dans les bilans suivants. Par ailleurs, l'option a été prise par la collectivité de présenter ce bilan chaque année à partir de 2005, compte tenu de l'intérêt de ce document. Toutefois, cette volonté s'est heurtée aux difficultés techniques et à la faible disponibilité de ressources face aux conséquences de l'intégration des personnels de l'Etat qui a mobilisé très fortement la DRH à partir de 2006.

Ainsi, le bilan social 2005 a été présenté en 2007, celui de 2006 en 2008, celui de 2007 en 2009. En 2011, seront présentés les bilans 2008 et 2009. Ce faisant, la volonté de la collectivité aura alors dépassé les obligations légales. En effet, au-delà de la présentation annuelle, il est prévu des rencontres avec les organisations syndicales pour identifier d'autres indicateurs qui paraîtraient localement pertinents. Ainsi, les données statistiques seront traitées afin de permettre une véritable analyse qualitative.

S'agissant de la comparabilité, celle-ci ne pourra se faire valablement qu'à partir du bilan social 2009. En effet, cette année est la première où le périmètre de la collectivité et ses effectifs se stabilisent.

Par ailleurs, le Conseil Général du Var prend acte des remarques de la Chambre Régionale des Comptes et présentera dès 2011 un Rapport sur l'Etat de la Collectivité (exercice 2010) sous les formes requises par la législation et la réglementation en vigueur.

En outre, le Compte d'Epargne Temps n'a pas encore été mis en place dans la collectivité et fait l'objet d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux qui a débuté en février 2011. D'autre part, le bilan social 2009 et le Rapport sur l'Etat de la Collectivité affineront les éléments relatifs au temps de travail.

2.4.2 Les tableaux de bord

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

La collectivité départementale souligne que la mise en cohérence des « outils GPEEC » devrait se réaliser en 2011 par :

- Le rattachement de chaque fiche de fonction à la liste des emplois-types publiée par le CNFPT,
- Le développement du logiciel formation Fœderis livré en avril 2010 qui passera en phase opérationnelle en 2011,
- La poursuite de la construction et de l'évolution des projets de directions et de projets de services.

Ceci permettra, avec la création d'un service dédié à la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (prévu en 2011) de proposer un plan d'action (avec des phases expérimentales puis de généralisation, comme pour l'informatisation des congés) conduisant la collectivité à disposer d'une GPEEC opérationnelle.

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

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

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

Le Conseil Général du Var est satisfait de constater que le Rapporteur a pu souligner la volonté de l'administration départementale de faire progresser ses pratiques managériales.

3 ECLAIRAGES SUR CERTAINES PROBLEMATIQUES SECTORIELLES

3.1 La situation particulière du personnel des collèges

3.2 La situation particulière du personnel des routes

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

4.1.1 La durée effective du travail

Le Conseil Général du Var indique, que, conformément aux précédentes remarques formulées par la Chambre Régionale des Comptes, la collectivité a mis en place une démarche d'informatisation des congés.

4.1.2 L'absentéisme

Le Conseil Général du Var a présenté ses arguments explicatifs sur la situation de l'absentéisme dans la collectivité dans la lettre principale de réponse de l'autorité territoriale.

Toutefois, les 21,3 jours par titulaire indiqués pour 2008 semblent prendre en compte les journées d'absence pour fait de grève. Ceci paraît étonnant car sur cette période la quasi-totalité des jours de grève concernaient des motifs nationaux. Par ailleurs, l'absence pour grève fait l'objet d'une retenue sur salaire, contrairement aux autres absences comptabilisées habituellement dans « l'absentéisme » dans les collectivités territoriales.

Aussi, si on ne comptabilise que les jours liés à la maladie (ordinaire, CLM/CLD, accidents ou maladies professionnelles) les ratios seraient de 12,28 jours/ETP titulaires en 2004 et de 18,56 jours en 2008.

Toutefois, l'évolution est significative et mérite qu'en 2011 une analyse particulière soit faite sur l'absentéisme dans la collectivité.

Enfin, évaluer le surcoût des absences à 13,6 M€ apparaît être amplifié, car il n'existe pas d'organisation humaine (entreprise ou administration) dans laquelle le taux d'absentéisme est égal à 0.