



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/164/13-0495 B

NOISIEL, le -4 SEP. 2013

N° 13-0138 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion des ressources humaines de la région Ile-de-France.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

P.J. : 1

Monsieur Jean-Paul HUCHON
Président du conseil régional d'Île-de-France

33, rue Barbet-de-Jouy

75007 PARIS

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, et au directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du département de Paris.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

RAPPORT

SUR LA GESTION

DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

Gestion des ressources humaines

Exercices 2004 et suivants

OBSERVATIONS DEFINITIVES
délibérées le 11 juillet 2013

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
OBSERVATIONS.....	6
1. RAPPEL DE LA PROCEDURE	6
2. L'IMPACT DES TRANSFERTS DE PERSONNELS DE L'ETAT	6
2.1. La croissance des effectifs régionaux.....	6
2.1.1. Le cadre juridique des transferts	6
2.1.2. Des effectifs multipliés par huit entre 2004 et 2012.....	7
2.2. La mutation du profil des agents régionaux	10
2.2.1. La prédominance des emplois d'exécution	10
2.2.2. Un personnel dont l'âge moyen croît	11
2.3. Une politique salariale favorable aux agents transférés	11
2.3.1. La revalorisation du régime indemnitaire des agents des lycées.....	11
2.3.2. Une carrière accélérée par la généralisation de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale et des taux élevés de promotion.....	13
2.3.3. La politique de <i>dépréciation</i> des agents non titulaires	14
3. L'EVOLUTION DES SERVICES ET DES POLITIQUES DE GRH	16
3.1. Les services en charge des ressources humaines.....	16
3.1.1. L'unité <i>personnel et ressources humaines</i>	16
3.1.2. Les autres acteurs de la GRH	18
3.2. L'évolution des recrutements et de la mobilité	20
3.2.1. L'évolution des modes de recrutement	21
3.2.2. La mobilité interne	22
3.3. La politique de formation.....	23
3.3.1. Le renforcement du dispositif de formation continue des agents des lycées.....	23
3.3.2. L'adaptation de l'offre de formation.....	25
3.4. Les dépenses d'action sociale.....	26
3.5. La politique d'hygiène et de sécurité	26
3.6. La communication interne.....	27
4. QUATRE ENJEUX PLAIDENT POUR UNE POLITIQUE DE GRH MIEUX FORMALISEE	28
4.1. La croissance des frais de personnel	28
4.2. Des outils embryonnaires de prévision des emplois et de la masse salariale	29
4.2.1. Les outils de prévision pluriannuelle des dépenses de personnel.....	29
4.2.2. Une réflexion est engagée pour faire évoluer les critères d'allocation des emplois dans les lycées	31
4.3. Un taux d'absentéisme onéreux	32
4.3.1. Un taux d'absentéisme élevé.....	32
4.3.2. Un impact économique et financier significatif	33
4.3.3. Les mesures prises par la collectivité	34
4.4. Une régularisation inachevée du régime de temps de travail des agents des lycées.....	36
4.4.1. Un régime de temps de travail des agents des lycées irrégulier entre 2006 et 2011.....	36
4.4.2. L'entrée en vigueur progressive, à partir de septembre 2011, d'un règlement sur le temps de travail des agents des lycées	37
4.4.3. La question du suivi individuel du temps effectivement travaillé par les agents n'apparaît pas résolue de manière satisfaisante.....	39
GLOSSAIRE DES SIGLES	40

SYNTHESE

La chambre a examiné la politique de gestion des ressources humaines (GRH) de la région Ile-de-France depuis 2004, année où la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert de l'Etat aux régions de nombreux personnels occupant, pour l'essentiel, des emplois de techniciens, ouvriers et de service (Tos) au sein des lycées publics. En Ile-de-France, ce transfert a ainsi concerné 469 établissements scolaires.

Ces transferts, pour l'essentiel, se sont achevés en 2010. Trois ans après, les éléments de bilan suivants se dégagent.

1 - La mise en œuvre de la loi de 2004 a entraîné une très forte croissance des effectifs régionaux

Au 31 décembre 2011, la région rémunère 10 642 agents, tous statuts confondus, pour 9 848 emplois budgétaires inscrits au compte administratif. Au 31 décembre 2012, 10 146 emplois budgétaires sont inscrits à ce même compte.

A cette date, ses effectifs budgétaires ont été multipliés par huit par rapport à 2004. Cette croissance résulte à 91,9 % du transfert d'emplois budgétaires de l'Etat, en application de la loi précitée, soit 8 168 emplois, et à 8,1 % de la création d'emplois à l'initiative de la région, soit 718 emplois.

Quantitative, la mutation des effectifs régionaux est aussi structurelle. D'une administration de conception, largement composée de cadres de catégorie A, la région est passée, avec l'intégration des personnels des lycées, à une administration de gestion employant de nombreux personnels d'exécution.

2- Une politique salariale favorable aux agents des lycées transférés

Alors qu'au départ, les agents de l'Etat transférés manifestaient des réticences, leur intégration au sein des services régionaux s'est avérée favorable en termes de situation salariale, par rapport aux conditions prévalant avant la décentralisation.

Le régime indemnitaire des agents des lycées a été fortement revalorisé, notamment en application du principe de rapprochement progressif du régime indemnitaire des agents des lycées de celui des agents du siège appartenant à un cadre d'emploi de même niveau. La collectivité fait valoir à cet égard qu'il s'agit d'une mesure de rattrapage, comparable à celle que d'autres collectivités locales concernées par la loi précitée ont également mise en œuvre.

Au début de l'année 2013, alors que ce mouvement de convergence n'est pas achevé, le montant moyen des indemnités versées aux agents des lycées a progressé de 382 % par rapport à 2007, selon le rapport de présentation de la délibération n° CR 54-13 de juin 2013, soit en moyenne un gain de 304 € bruts mensuels par agent concerné.

Pour la collectivité, les charges liées à ces revalorisations ont été étalées dans le temps. Globalement, l'impact des mesures intervenues à ce titre entre 2007 et le début de l'année 2013 peut être estimé à 44,6 M€⁽¹⁾ en année pleine, soit l'équivalent de 12,1 % des charges de personnel inscrites au compte administratif 2012 de la région.

⁽¹⁾ M€ : millions d'euros.

Par ailleurs, les règles de gestion désormais en vigueur conduisent à accorder à la quasi-totalité des agents des avancements d'échelon indiciaire à la durée minimale prévue par les textes, alors qu'avant la décentralisation, comme pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, ces modalités d'avancement étaient encadrées par des quotas. Cette politique, pour un agent de catégorie C du premier grade ayant été transféré et pour une durée de carrière de 30 ans, induit une accélération du déroulement de carrière d'environ quatre ans.

La collectivité a également consenti, en faveur des agents des lycées, des efforts significatifs en matière de formation, de communication interne et, surtout, de médecine professionnelle et d'hygiène et sécurité.

Enfin, entre 2007 et 2012, la région a mis en œuvre un plan dit de déprécarisation, prévoyant un nombre important de titularisations : 1 723 prévues, dont 1 322 réalisées entre 2007 et 2010. L'impact de ce plan sur le nombre d'agents non titulaires en fonction a cependant été limité : entre 2008 et 2010, le solde entre le nombre d'agents non titulaires recrutés et le nombre d'agents titularisés s'est ainsi élevé à 1 185 agents en faveur des premiers.

3 - La maîtrise de l'absentéisme, le suivi du temps effectif de travail et le renforcement des outils de pilotage pluriannuels des charges de personnel constituent des enjeux budgétaires importants

Trois facteurs plaident pour une stratégie de gestion des ressources humaines renforcée compte tenu de leur impact budgétaire.

- a) Le taux d'absentéisme : en 2011, en moyenne, un agent permanent de la région a été absent 30,5 jours pour des raisons liées à la maladie, la maternité ou l'adoption. Ce chiffre, légèrement sous-estimé en raison de biais déclaratifs, a même atteint 33,7 jours pour les agents des lycées, en 2010. Cet indicateur, en augmentation depuis 2007, sauf en 2011 où une stabilisation semble s'amorcer, est supérieur à la moyenne des régions françaises ou des collectivités locales franciliennes. Le coût de l'absentéisme peut être évalué, en 2010-2011, à 40,3 M€ par an, soit 10,9 % des charges de personnel de la collectivité en 2011.
- b) Le caractère inachevé de la régularisation du régime de temps de travail des agents des lycées, entamée en 2011.

Entre 2006 et juin 2011, le régime de temps de travail des agents était irrégulier, la région n'ayant pas adopté la décision expresse obligatoire prévue à cet effet par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 13 août 1984. Au demeurant, si la durée effective du temps de travail des agents concernés n'a jamais été mesurée, elle ne semblait pas en adéquation avec le droit commun de la fonction publique.

A partir de juin 2011, une régularisation a été entamée, marquée, en juin 2012, par l'adoption d'un règlement définitif du temps de travail des agents des lycées. Celui-ci fixe la durée du temps de travail des agents des lycées à 1 568 heures par an, soit 39 heures de moins que le régime de droit commun de la fonction publique, hors exceptions légales (1 607 heures).

La mise en œuvre effective de ces règles demeure complexe, compte tenu de la faiblesse des outils automatisés de suivi du temps de travail des agents. Si la collectivité a indiqué avoir engagé le déploiement d'un tel outil, la date d'achèvement de sa mise en place n'est pas précisée.

- c) Enfin, la région ne dispose pas d'un outil fiable de prévision pluriannuelle des emplois et de la masse salariale. De même, structurellement, du fait de l'application de la réglementation, les principales données relatives aux dépenses de personnel et à leurs facteurs d'évolution apparaissent peu lisibles dans les documents budgétaires, ce qui ne facilite pas leur suivi par l'assemblée délibérante.

RECOMMANDATIONS

Pour améliorer la transparence et la lisibilité de la politique de gestion des ressources humaines	
1.	Compléter les bilans sociaux pour se conformer aux obligations réglementaires quant à leur contenu, notamment en ce qui concerne les logements de fonction et le décompte des absences pour autres motifs, en particulier les autorisations exceptionnelles d'absence pour événements familiaux.
2.	Pour faciliter une lecture plus stratégique des données significatives en matière de dépenses de personnel, actuellement dispersées, en présenter une synthèse consolidée dans les rapports de présentation des documents budgétaires. Outre une présentation des principales données relatives aux effectifs et à la masse salariale, elle pourrait également expliciter leur évolution au cours des derniers exercices. De même, indiquer et expliciter dans le rapport de présentation du débat budgétaire annuel les objectifs que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel à moyen terme.
3.	Formaliser dans une délibération les critères, la procédure et les délais de recrutement pour les fonctionnaires recrutés sans concours et les agents non titulaires recrutés sur emplois permanents et non permanents.
Pour améliorer les outils de pilotage de la masse salariale et des emplois	
4.	Doter la région d'un outil de prévision plus fiable de l'évolution des charges de personnel à moyen terme.
5.	Fixer des objectifs de coût pour les principales prestations de service produites, de manière à pouvoir arbitrer en toute connaissance de cause l'allocation des postes entre services et établissements et, le cas échéant, mettre en place des démarches de mutualisation ou d'externalisation de la production de ces services.
6.	Fiabiliser la mesure de l'absentéisme en y intégrant la totalité des autorisations spéciales d'absence qui ne sont pas comptabilisées et, plus largement, renforcer les mesures de lutte contre l'absentéisme, en particulier au sein de certains établissements scolaires où il atteint un niveau élevé.
7.	Doter les établissements scolaires et les services du siège d'un dispositif de gestion automatisée du temps de travail, de sorte que les règles adoptées puissent être plus facilement mises en œuvre par les gestionnaires.

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le présent rapport porte sur l'examen de la GRH de la région Ile-de-France, au cours des exercices 2004 et suivants.

Le contrôle a été ouvert le 19 février 2010, par courrier du président de la chambre adressé au président de la région.

Conformément à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu, le 9 février 2012, avec M. Jean-Michel Thornary, directeur général des services, représentant le président.

Lors de la séance du 23 mars 2012, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été notifiées par lettre du 24 septembre. Par courrier enregistré au greffe de la chambre, le 23 novembre 2012, le président de la région a fait connaître ses réponses à ces observations.

Lors de sa séance du 11 juillet 2013, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

2. L'IMPACT DES TRANSFERTS DE PERSONNELS DE L'ETAT

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2010, la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a conduit au transfert de 8 168 emplois équivalents temps plein (ETP) d'agents de l'Etat à la région Ile-de-France.

Il s'agit, pour l'essentiel, de personnels techniciens, ouvriers et de service (Tos) de l'Etat, exerçant leurs fonctions au sein des lycées franciliens. Ce transfert, long et complexe à gérer, a logiquement constitué, depuis 2004, la priorité de la gestion des ressources humaines de la collectivité.

2.1. La croissance des effectifs régionaux

2.1.1. Le cadre juridique des transferts

L'essentiel des transferts de personnels de l'Etat intervenus au cours de la période a concerné des agents exerçant leurs fonctions au sein des lycées.

L'article 82 de la loi précitée, codifié aux articles L. 214-6 et L. 214-6-1 du code de l'éducation, a transféré à la région le recrutement et la gestion des Tos des lycées d'Ile-de-France.

La région est en charge de 469 établissements d'enseignement secondaire public, représentant environ 6 millions de mètres carrés et 430 000 élèves, et de 213 lycées privés sous contrat d'association. Propriétaire des locaux, la collectivité assure la gestion de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement, ainsi que l'entretien général et technique des locaux des lycées franciliens, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves.

Cette période initiale a été marquée par des mouvements sociaux parmi les agents concernés, qui craignaient de perdre les avantages liés à leur statut et de voir se dégrader leurs conditions de travail.

Juridiquement, la procédure de transfert des personnels s'est déroulée entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2009, date à laquelle la région est devenue l'employeur de la totalité des anciens Tos de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les lycées publics d'Ile-de-France, qu'ils aient été intégrés ou détachés sans limitation de durée.

Dans les faits, la complexité et les retards pris dans la procédure de transfert ont conduit à ce que la date butoir du 1^{er} janvier 2009 ne soit pas respectée, en Ile-de-France comme au niveau national. La région a ainsi accueilli 1 220 Tos au cours de l'année 2009, par intégration ou détachement.

Au total, à l'exception de quelques textes d'application ayant un faible impact, on peut considérer que la procédure de transfert de ces agents s'est achevée en 2010.

Au 31 décembre 2011, la région rémunérait 8 667 agents des lycées, titulaires ou non titulaires, sur emplois permanents, dont 8 145 emplois budgétaires de l'Etat (ministère de l'éducation nationale) transférés au titre de cette compétence. A titre de comparaison, le nombre d'agents transférés est estimé à environ 5 000 dans la région Rhône-Alpes et à 3 813 dans celle du Nord-Pas-de-Calais.

Statutairement, les trois corps nationaux d'agents de catégorie C de la fonction publique de l'Etat ont été fondus au sein d'un cadre d'emploi unique, celui des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), créé en 2007. Le corps de catégorie B, qui existait au sein de la fonction publique de l'Etat, n'a, en revanche, pas donné lieu à la création d'un cadre d'emploi spécifique. Il a été fondu dans celui des contrôleurs territoriaux de travaux, ce qui soulève des difficultés de gestion des carrières, les ATTEE peinant à réussir le concours interne d'accès au cadre d'emploi de contrôleur territorial de travaux.

2.1.2. Des effectifs multipliés par huit entre 2004 et 2012

2.1.2.1. La fiabilité et la lisibilité des documents relatifs aux effectifs et aux dépenses de personnel

Les données qui figurent dans les documents obligatoires ou facultatifs retraçant l'évolution des effectifs de la collectivité apparaissent perfectibles en ce qui concerne leur fiabilité et leur lisibilité.

a) Les rapports sur l'état de la collectivité (Rec), réalisés tous les deux ans en application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ne reprennent pas la totalité des informations devant y figurer.

En 2005, la région n'a pas produit ce document. Pour les rapports réalisés au titre des exercices 2007, 2009 et 2011, deux informations obligatoires font défaut, faute d'être intégrées dans le système informatisé de gestion des ressources humaines de la collectivité :

- le nombre de logements de fonction. Or, en 2012, la région recense 1 177 logements de fonction, essentiellement au sein des lycées ;
- le nombre de jours d'absence pour événement familial, ce qui conduit à sous-estimer le niveau d'absentéisme au sein des services régionaux.

Le nombre d'agents reconnus inaptes en raison de leur état de santé, qui ne figurait pas dans les Rec pour 2007 et 2009, a été intégré dans celui réalisé au titre de 2011, présenté à l'automne 2012 aux instances paritaires.

Enfin, le montant des dépenses d'action sociale retracé dans le Rec 2011 (2,18 M€) est différent de celui qui figure au compte administratif du même exercice (4,33 M€) et de celui inscrit au bilan social facultatif réalisé au titre de la même année (3,6 M€). Ces données gagneraient à être harmonisées ou explicitées.

Recommandation n° 1

Compléter le rapport obligatoire sur l'état de la collectivité pour se conformer aux obligations réglementaires quant à son contenu, notamment en ce qui concerne les logements de fonction et le décompte des autorisations d'absence devant figurer dans la rubrique *autres motifs*, qui comprennent, notamment, les autorisations d'absence pour événements familiaux.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la collectivité a indiqué avoir engagé un développement de son système informatisé de gestion des ressources humaines afin d'intégrer les informations manquantes.

b) Plus largement, malgré les améliorations apportées au compte administratif 2012, la présentation des données relatives aux dépenses de personnel apparaît encore perfectible :

- l'état des effectifs joint en annexe aux documents budgétaires, en application de l'article L. 4313-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dont le contenu est défini réglementairement, comportait, jusqu'en 2013, des doubles-comptes. Les agents non titulaires rémunérés sur des emplois permanents y figuraient deux fois, à la fois en tant qu'agents permanents et en tant qu'agents non titulaires. Par ailleurs, cet état obligatoire ne permettait pas de faire le lien entre le tableau des emplois budgétaires autorisés par l'assemblée délibérante et les emplois effectivement occupés par grade, mesurés en ETP. Le modèle d'annexe budgétaire a cependant évolué, en application de l'arrêté du 26 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions, ce qui devrait permettre de résoudre ces difficultés ;
- les rapports de présentation des documents budgétaires présentaient, par ailleurs, une évaluation non conforme aux principes applicables pour mesurer le coût net des mesures de décentralisation intervenues en application de la loi du 13 août 2004. A compter du compte administratif 2012, la collectivité s'efforce notamment de mieux distinguer les dépenses relevant de charges nettes non compensées par l'Etat de celles qui résultent de l'application des mesures nouvelles qu'elle a adoptées depuis 2004 ;
- enfin, l'application de la norme comptable M. 71, dans le cadre de laquelle les documents budgétaires sont votés par fonction et accompagnés d'une présentation croisée par nature et fonction, conduit à une dispersion des données les plus significatives en matière de dépenses de personnel, sans qu'elles fassent l'objet d'une présentation synthétique. De même, aucun objectif pluriannuel en matière de dépenses de personnel ne figure au rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire. Certes, cette problématique n'apparaît pas spécifique à la région Ile-de-France, ne concerne pas que les dépenses de personnel, ainsi que l'ont récemment relevé les inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA)⁽²⁾, et elle appelle des mesures de nature réglementaire.

⁽²⁾ Inspection générale des finances / inspection générale de l'administration, *La transparence financière des collectivités locales*, rapport sous la direction de Mme Danièle Lajoumard et Patrice O'Mahony, décembre 2012.

Cependant, pour faciliter la lecture des documents budgétaires relatifs aux dépenses de personnel, tant pour les membres de l'assemblée délibérante que pour les administrés, la chambre recommande à la collectivité de mettre à profit les rapports de présentation de ces documents pour expliciter de manière synthétique et consolidée les principales données relatives à sa politique de ressources humaines.

Recommandation n° 2

Inclure une synthèse des principales données relatives aux dépenses de personnel dans les rapports de présentation des documents budgétaires. Outre une présentation consolidée des principales données relatives aux effectifs, à la masse salariale, et à leurs composantes respectives, elle pourrait également retracer leur évolution au cours des derniers exercices et expliciter les écarts constatés.

De même, le rapport de présentation du débat budgétaire, sur la base des mêmes données, pourrait présenter les objectifs à moyen terme que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel.

2.1.2.2. La croissance des effectifs entre 2004 et 2012

La croissance des effectifs régionaux a été très forte entre 2004 et 2012, que celle-ci soit mesurée à l'aide du nombre d'emplois budgétaires inscrits aux comptes administratifs ou à partir des effectifs rémunérés figurant dans les bilans sociaux. Cette évolution s'explique principalement par des transferts d'emplois intervenus dans le cadre de la décentralisation.

Le nombre d'emplois budgétaires de la collectivité a été multiplié par huit entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2012, passant de 1 260 emplois budgétaires à la fin de 2004 à 10 146 emplois budgétaires inscrits dans le compte administratif 2012, soit 8 886 créations d'emplois.

La plus grande partie de cette croissance s'explique par l'impact des transferts de personnels de l'Etat intervenus en application des mesures de décentralisation prévues dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Sur un total de 8 886 créations d'emplois budgétaires intervenues entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2012, 8 168, en effet, l'ont été à ce titre, soit 91,9 % du total.

En complément, 718 créations d'emplois correspondent à des créations, soit 8,1 % de la croissance des emplois budgétaires au cours de cette période.

Tableau n° 1 - Création nette d'emplois par la région Ile-de-France, entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2012, hors transferts d'emplois intervenus en application de la loi du 13 août 2004

	Nombre	Part (en %)
Création d'emplois budgétaires entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2012	8 886	100
Dont emplois budgétaires transférés par l'Etat au titre du transfert des lycées publics (ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture)	8 145	91,7
Dont emplois transférés par l'Etat au titre des formations sanitaires et sociales et de l'inventaire du patrimoine	23	0,2
Solde = création nette d'emplois par la région entre 2004 et 2012, hors transferts d'emplois par l'Etat	718	8,1

Source : région Ile-de-France

Les effectifs rémunérés par la collectivité, tous statuts confondus, figurant dans les Rec transmis au ministère de l'intérieur ont été, quant à eux, multipliés par 8,2 entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2011, passant de 1 291 agents à la fin de 2003 à 10 642 agents à la fin de 2011. A cette date, la région rémunérait 10 419 agents sur un emploi permanent et 222 sur un emploi non permanent ou un autre emploi.

Pour la période allant du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2010, pour laquelle il existe des données comparatives nationales, le rythme de croissance annuel moyen des effectifs au sein de la région Ile-de-France a été plus rapide, de près d'un quart chaque année, que celui de la moyenne des régions françaises. La croissance annuelle moyenne des effectifs s'est élevée à 41,4 % durant cette période en Ile-de-France, contre 33,8 % pour l'ensemble des régions⁽³⁾.

Compte tenu de cette croissance plus rapide, la part de l'Ile-de-France dans le total des effectifs permanents des régions françaises est passée de 10,3 %, au 31 décembre 2004, à 12,3 % à la fin de 2010, bien qu'à cette date le nombre d'agents régionaux, rapporté au nombre d'habitants de l'Ile-de-France, demeure inférieur à la moyenne des régions françaises.

2.2. La mutation du profil des agents régionaux

2.2.1. La prédominance des emplois d'exécution

Caractérisée, avant les transferts des personnels Tos, par des effectifs relativement peu nombreux, majoritairement issus de la filière administrative et exerçant principalement des missions de conception, la répartition par catégorie et par filière des effectifs de la région correspond désormais à celle d'une administration de gestion, dont près de neuf agents sur 10 appartiennent à la catégorie C. Ainsi, à la fin de l'année 2011, la part des agents d'exécution dans les services régionaux dépasse la moyenne nationale observée dans les communes⁽⁴⁾.

Au 31 décembre 2011, la part des agents de catégorie C parmi les agents permanents de la région s'élevait à 89,4 %, contre 46 % avant la mise en œuvre de la loi de décentralisation. Symétriquement, la part des agents de catégorie A est passée de 39 % des effectifs permanents, en 2003, à 7,5 %, en 2011. Enfin, le transfert des personnels Tos a conduit à une large prédominance de la filière technique parmi les effectifs, celle-ci passant de 27,3 % des effectifs, en 2003, à 87 %, en 2011.

Tableau n° 2 - Evolution des effectifs sur emplois permanents au 31 décembre 2003-2011

	% des effectifs en 2003	% des effectifs en 2011
Catégorie A	38,8	7,5
Catégorie B	15,1	3,1
Catégorie C	46,1	89,4
Total	100	100

Source : Région Ile-de-France - Bilans sociaux.

⁽³⁾ Sources : d'après les bilans sociaux de la collectivité et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2011-2012, *La documentation française*, 2012.

⁽⁴⁾ La part des agents de catégorie C au sein des communes était de 83,3 %, au 31 décembre 2011.

En revanche, le transfert des personnels Tos n'a eu d'effets notables ni sur le taux de féminisation des personnels⁽⁵⁾, ni sur la progression des cadres A parmi les effectifs du siège, leur part étant passée de 38,8 %, en 2003, à 45 %, en 2011.

2.2.2. Un personnel dont l'âge moyen croît

Le transfert des agents des lycées s'est traduit par une progression de plus de six ans de l'âge moyen des personnels en fonction. Ainsi, à la fin de l'année 2011, l'âge moyen des agents rémunérés était de 47 ans (43 ans pour les agents du siège et 48 ans pour les agents des lycées), contre 40,8 ans en 2003. Pour les seuls agents des lycées, la mutation est plus rapide encore, l'âge moyen des agents étant passé, entre 2003 et 2011, de 35,1 ans à 48 ans.

2.3. Une politique salariale favorable aux agents transférés

Globalement, la politique salariale suivie par la région, dans le cadre du transfert des personnels travaillant dans les lycées, s'est avérée favorable aux agents concernés.

2.3.1. La revalorisation du régime indemnitaire des agents des lycées

Historiquement, les personnels Tos relevant du ministère de l'éducation nationale bénéficiaient d'un niveau indemnitaire modeste.

Ainsi, la région estime que l'écart moyen entre le régime indemnitaire versé aux adjoints techniques affectés au siège et celui des agents techniques territoriaux des lycées s'élevait à 482,91 € bruts mensuels (5 794,92 € bruts annuels), en 2007, lors du transfert de ces agents.

Depuis lors, plusieurs revalorisations sont intervenues, la région ayant posé, dans la délibération n° CR 57-11 du 24 juin 2011, le principe de l'alignement progressif des situations indemnitaires des agents des lycées et de ceux du siège. Deux types de mesures ont été utilisées dans ce cadre, soit communes à l'ensemble des agents, soit spécifiques à certains métiers.

2.3.1.1. Mesures communes à l'ensemble des agents des lycées

L'article 3 de la délibération n° 72-06 du 16 juin 2006 a posé le cadre du régime indemnitaire applicable aux personnels Tos intégrés au sein des services régionaux, et ce texte institue un régime indemnitaire beaucoup plus complet que celui existant précédemment⁽⁶⁾. Seule l'indemnité d'exercice des fonctions de préfecture demeure, pour des raisons réglementaires, spécifique aux agents affectés au siège de la région.

Le principe du maintien du versement de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), en cas d'absence pour maladie a par ailleurs été adopté, comme la réglementation relative à la fonction publique territoriale le permet. Avant la décentralisation, plusieurs inspections d'académie et rectorats de la région parisienne procédaient, dans ce cas, à une réfaction de l'indemnité ; c'était notamment le cas pour les personnels Tos en fonction dans les départements de Paris, de la Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val-d'Oise.

⁽⁵⁾ Le taux de féminisation des effectifs, de 2003 à 2011, est resté stable, autour de 61 %, le taux des agents Tos transférés étant comparable à celui des agents du siège avant la mise en œuvre de la loi de décentralisation.

⁽⁶⁾ Le régime indemnitaire comprend désormais l'IAT, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, et le complément de fin d'année, d'un montant de 1 500 € bruts.

Entre 2007 et 2013, le niveau des primes versées à l'ensemble des agents des lycées a été réévalué à quatre reprises. Ce mouvement devrait se poursuivre à court terme. Le rapport de présentation de la délibération n° 54-13 du 21 juin 2013 indique ainsi que « *l'objectif est de porter le coefficient d'IAT à huit pour l'ensemble des agents des lycées avant la fin de la mandature* », en 2015, contre un coefficient de 6,5 en vigueur à la fin de l'année 2012.

2.3.1.2. Mesures spécifiques à certains métiers ou fonctions

Ces mesures visent, au delà des mesures applicables à l'ensemble du cadre d'emploi, à pallier les sujétions spécifiques à certains emplois occupés par les agents des lycées, notamment pour l'encadrement intermédiaire.

La part des agents des lycées bénéficiant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a légèrement progressé, passant de 25 % des agents des lycées, en 2007, à 29,2 %, en 2011. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région explique ce phénomène par un rattrapage en faveur d'agents qui auraient dû bénéficier, de droit, de ce complément de rémunération avant la décentralisation, notamment lorsqu'ils occupaient des fonctions d'encadrement.

Par ailleurs, deux délibérations de juin 2011 et juin 2013 ont acté une majoration du coefficient d'IAT spécifique aux personnels des lycées exerçant des responsabilités d'encadrement. A compter du 1^{er} octobre 2013, ce coefficient devrait atteindre le plafond réglementaire autorisé de huit. En outre, le régime indemnitaire de ces agents sera majoré de l'équivalent d'un point d'IAT supplémentaire à compter de la même date.

Enfin, une mesure catégorielle a été prise par la délibération n° CR 108-11 du 17 novembre 2011 pour faire face aux difficultés de recrutement sur les emplois de cuisinier dans les cantines scolaires. La dépense correspondant à cette mesure s'est élevée à 68 000 € en 2012.

2.3.1.3. Impact global des mesures indemnitaires

En termes de gains individuels, le rapport de présentation de la délibération n° CR 54-13 du 21 juin 2013 indique qu'un agent du cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement affecté à la région Ile-de-France percevait, en moyenne, 383,53 € bruts de régime indemnitaire mensuel (4 602,36 € annuels) au début de l'année 2013, contre 79,55 € bruts mensuels au moment de son intégration, en 2007 (954,6 € annuels), soit une progression de 382 % en six ans.

En termes budgétaires, l'impact total de ces mesures, intervenues sur une période de six ans, doit être apprécié en année pleine. En 2013, il peut être évalué, en rapportant la progression du régime indemnitaire moyen servi aux agents des lycées, entre 2007 et début 2013, soit 3 647,8 € bruts par an, au nombre d'agents concernés, soit 8 667 agents permanents au 31 décembre 2011, à 31,6 M€, hors charges sociales.

Sur la base du taux des charges sociales versées par l'employeur en 2011 pour les agents des lycées, soit 47,6 % des rémunérations brutes, l'impact en termes de charges sociales peut être évalué à 15 M€.

Sur ces bases, l'impact total en année pleine des revalorisations indemnitaires accordées aux agents des lycées de la région Ile-de-France peut être estimé à environ 44,6 M€, soit l'équivalent de 12,1 % des charges de personnel inscrites au compte administratif de la région pour 2012 (chapitre globalisé 012).

Cette évaluation apparaît cohérente avec la croissance des charges de personnel des agents des lycées observée en 2012. Ainsi le comité économique, social et environnemental régional relève, dans son avis relatif au compte administratif 2012, que les charges afférentes à l'emploi des agents techniques des lycées ont progressé de 28 M€ en 2012, soit une croissance de 9,1 % par rapport à l'exercice antérieur⁽⁷⁾.

2.3.2. Une carrière accélérée par la généralisation de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale et des taux élevés de promotion

Avant leur transfert, les personnels Tos se voyaient appliquer les règles de notation et d'évaluation applicables aux fonctionnaires de l'Etat. Celles-ci prévoient, depuis 2010, qu'après avis de la commission administrative compétente, il est réparti annuellement entre les fonctionnaires d'un même corps un ou plusieurs mois de réduction d'ancienneté pour être promu à l'échelon supérieur de son grade, sur la base de 90 mois de réduction d'ancienneté pour 100 agents en fonction dans un corps de fonctionnaire⁽⁸⁾.

En revanche, il n'existe pas de quotas réglementaires encadrant les réductions d'ancienneté au sein de la fonction publique territoriale. Dès lors, sauf exceptions peu fréquentes liées à la manière de servir, les agents des lycées bénéficient en Ile-de-France d'un avancement d'échelon à la durée minimale.

Ce mode de gestion a pour effet d'accélérer d'environ quatre ans le déroulement de carrière d'un agent technique des établissements d'enseignement de première classe sur l'ensemble de sa carrière par rapport aux règles en vigueur avant le transfert. Le dernier échelon du grade est atteint en 22 ans, contre 26 ans en moyenne, si les réductions d'ancienneté étaient encadrées par les quotas en vigueur au sein de la fonction publique de l'Etat, et 30 ans si cet agent ne bénéficiait d'aucune réduction d'ancienneté.

Comme de nombreuses collectivités territoriales, la région Ile-de-France fait ainsi une interprétation très favorable aux agents de l'article 78 de la loi précitée du 26 janvier 1984, qui dispose que « *l'avancement d'échelon [...] est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle [...]. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

Elle apparaît toutefois porteuse de risques juridiques au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui juge que cet article n'autorise l'avancement d'échelon à la durée minimale que si la valeur professionnelle de l'agent le justifie⁽⁹⁾, et présente également un impact sur les charges de personnel.

Par ailleurs, pour accélérer les carrières de ces agents, la région, entre 2007 et 2011, a pleinement utilisé les possibilités de promotion de grade au sein du nouveau cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

⁽⁷⁾ Conseil économique, social et environnemental de la région Ile-de-France, avis n° 2013-07 du 13 juin 2013 relatif au compte administratif pour 2012, p. 7.

⁽⁸⁾ Article 8 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

⁽⁹⁾ Conseil d'Etat, 31 juillet 1992, *Commune de Saint-Gratien*, requête 119431.

Les promotions de grade ont concerné 13,6 % des agents des lycées titulaires ou stagiaires en fonction à la région au 31 décembre de l'année en 2007, 36,6 % en 2008, 22,1 % en 2009, 13,5 % en 2010 et, enfin 4,75 % en 2011, contre une moyenne de promotion de grade, pour l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale, tous cadres d'emplois confondus, s'élevant à 6,6 % en 2007 et à 8,6 % en 2009⁽¹⁰⁾.

2.3.3. La politique de *déprécarisation* des agents non titulaires

Entre 2007 et 2012, la région a conduit une politique de *déprécarisation* des agents non titulaires, visant à les recruter sur des emplois de titulaires. Les agents des lycées ont été les principaux bénéficiaires de cette politique.

La région, indique avoir procédé, dans le cadre de cette politique, à 1 782 titularisations, dont 159 au siège et 1 623 dans les lycées.

Tableau n° 3 - **Nombre de non-titulaires nommés stagiaires sans concours dans le cadre du plan de déprécarisation - 2007–2012**

	Mesures de titularisations	
	Agents du siège	Agents des lycées
2007	62	283
2008	29	234
2009	35	196
2010	33	450
2011	0	220
2012 (prévisionnel)	0	240
Total	159	1 623
	1 782	

Sources : Bilans sociaux 2007-2011 / réponse au rapport d'observations provisoires

Ce dispositif apparaît, toutefois, critiquable à deux titres :

a) L'appellation *plan de déprécarisation*, qui figure dans les documents budgétaires et sociaux, entretient la confusion avec les plans de titularisation communs aux trois secteurs de la fonction publique, régulièrement négociés par les pouvoirs publics, dont la caractéristique est de prévoir, par des mesures législatives dérogatoires du droit commun, des dispositifs permettant d'améliorer la carrière des agents non titulaires.

En l'absence de telles dispositions en vigueur entre 2006, date d'expiration du plan de titularisation adopté en 2001, et le 12 mars 2012, date à laquelle une loi posant le principe d'un nouveau plan de titularisation a été promulguée, les titularisations réalisées par la région résultent de la simple application du droit commun de la fonction publique.

⁽¹⁰⁾ Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) / Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) - synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2007 et au 31 décembre 2009.

Dans ces conditions, les titularisations réalisées par la région, entre 2007 et 2012, relèvent de choix de gestion, qui visent à :

- mettre en œuvre l'article 38 de la loi du 26 juillet 1984, qui autorise, par dérogation au statut des fonctionnaires, à recruter sans concours les fonctionnaires de catégorie C, lorsque le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant sous réserve des conditions d'aptitude prévues par les statuts particuliers ;
- réserver la plus grande part de ces recrutements sans concours, en ce qui concerne les agents des lycées, à des agents non titulaires en fonction, recrutés initialement pour assurer des remplacements ou pourvoir des postes momentanément vacants (alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984), ou pour faire face à des besoins occasionnels ou saisonniers (alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1984), plutôt qu'à recruter des agents titulaires sans concours ;
- continuer à recruter, dans le même temps, de nouveaux agents non titulaires. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, la mise en œuvre du plan n'a pas fait baisser les recrutements d'agents des lycées non titulaires, entre 2008 et 2010, années où ce solde peut être calculé.

Tableau n° 4 - **Impact du plan de *déprécarisation* sur l'emploi des non titulaires recrutés sur emplois permanents dans les lycées - 2008-2010**

	2008	2009	2010
Nombre d'agents non titulaires en fonction au 31 décembre de l'année n -1 (a)	709	1 401	1 312
Départ d'agents non titulaires recrutés sur emplois permanents au cours de l'année (b)	232	345	270
Nombre théorique d'agents non titulaires en fonction au 31 décembre de l'année (c) = (a) - (b)	477	1 056	1 042
Nombre d'agents non titulaires effectivement en fonction au 31 décembre de l'année (d)	1 401	1 312	1 047
Ecart = recrutement d'agents non titulaires sur emplois permanents en plus des remplacements des agents titularisés dans l'année (d) - (c)	+ 924	+ 256	+ 5

Source : Etat des effectifs annexé aux comptes administratifs pour les effectifs en fonction / bilans sociaux pour les mouvements dans l'année.

b) L'utilisation non transparente de ces diverses modalités de recrutement fait courir le risque que des agents puissent être recrutés sur des statuts successifs, sans que cela n'apparaisse dans les documents budgétaires ou sociaux, et hors des dispositions prévues par la loi précitée :

- une première fois comme non titulaire sur emploi non permanent, pour un besoin occasionnel ou saisonnier (alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984) ;
- une seconde fois, pour une durée maximale d'un an, sur un emploi de non-titulaire sur emploi permanent (alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984) ;
- puis, éventuellement, par titularisation sans concours, en application du décret n° 2007-913 du 15 mai 2007 portant statut du cadre d'emploi des ATTEE, l'agent étant alors nommé stagiaire pour un an, et ce recrutement étant alors comptabilisé comme une mesure de déprécarisation.

Si cette politique offre une grande souplesse à l'employeur et peut répondre à des difficultés spécifiques rencontrées dans la gestion du cadre d'emplois des ATTEE (absentéisme, temps de travail, notamment), elle n'apparaît pas satisfaisante en termes de transparence et de lisibilité de la politique de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 3

C'est pourquoi, la chambre recommande à la région de renforcer la transparence en matière de recrutement, en formalisant dans une délibération les procédures internes et les critères utilisés pour le recrutement d'agents titulaires sans concours ou d'agents non titulaires sur emploi permanent ou non permanent.

3. L'EVOLUTION DES SERVICES ET DES POLITIQUES DE GRH

3.1. Les services en charge des ressources humaines

Les acteurs de la gestion des personnels comprennent le vice-président du conseil régional en charge des ressources humaines, la direction générale des services et l'unité *personnel et ressources humaines* (UPRH), appuyée, dans son domaine de compétence, par l'unité *lycées*.

L'organisation de l'UPRH a fortement évolué, entre 2004 et 2012, pour faire face à la forte mutation des effectifs consécutive aux transferts des agents des lycées.

3.1.1. L'unité *personnel et ressources humaines*

L'UPRH a pour mission de conduire la politique du personnel et d'accompagner les services dans la mise en œuvre de la gestion des ressources humaines.

3.1.1.1. Les services centraux de l'UPRH

L'UPRH compte cinq sous-directions, un secrétariat général et un service de communication interne.

Le nombre d'agents de l'UPRH a été multiplié par quatre, entre 2004 et 2011, pour faire face à la très forte croissance des effectifs gérés. Il est passé de 43 agents, soit 3,7 % des agents permanents, en 2004, à 173 agents, soit 1,7 % des agents permanents, en 2011.

Globalement, les dépenses de rémunération liées aux agents de cette unité ont représenté 1,94 % des frais de personnels de la région en 2011, contre 2,1 % en 2007.

Le transfert des personnels Tos s'est traduit par des gains de productivité dans les coûts de gestion des personnels. Le nombre d'agents gérés par agent en fonction au sein de cette unité a ainsi sensiblement progressé ces dernières années, 48,5 en 2007, 60,2 en 2011.

Ces gains ont été rendus possibles par des économies d'échelle, l'externalisation de certaines prestations (action sociale, chômage des non titulaires, hygiène et sécurité, par exemple) et des réorganisations internes au sein de l'unité.

En revanche, l'unité ne dispose pas d'objectifs affichés à moyen ou long terme, par exemple dans un projet de service. En 2012, l'UPRH ne jugeait pas qu'une telle démarche, parmi les chantiers en cours, soit prioritaire.

3.1.1.2. Les référents de l'UPRH au sein des services du siège

La sous-direction *GRH du siège et formation* dispose de cinq référents *ressources humaines*, affectés dans les autres unités du siège, soit environ un référent pour 500 agents en fonction. Agents de catégorie A essentiellement, ils sont placés sous l'autorité directe du sous-directeur et ils sont les interlocuteurs de premier niveau des agents pour les actes de gestion courants de leur carrière : mobilité, congés, aménagement et réduction du temps de travail (ARTT), rémunération. En cas de difficulté, l'agent est invité à se rapprocher des services de l'UPRH. Cette action est jugée positive, en termes de proximité des agents, par les référents rencontrés. Ces référents sont également chargés de missions de conseil en matière de moyens et d'organisation des services.

3.1.1.3. Les antennes territoriales

Quatre antennes territoriales ont été créées, en 2008, afin de rapprocher les services gestionnaires des agents. Ces antennes sont implantées à Nanterre, Pantin, Fontenay-sous-Bois et Boulogne-Billancourt. Chacune gère les personnels d'environ 125 établissements publics locaux d'enseignements (EPL). L'organigramme-type comporte un chef d'antenne, un médecin, une assistante sociale, deux ou trois assistants de gestion et quatre référents emploi, soit un référent pour 460 agents en moyenne.

Le rôle des antennes, d'abord centré sur la gestion des absences et des suppléances (remplacements en cas de congés), a été progressivement élargi aux domaines suivants :

- gestion de certains actes relatifs aux carrières des agents des lycées : présélection, proposition de recrutement en qualité de stagiaire, avis sur la titularisation, instruction des propositions de promotion, étude préalable des dossiers de discipline et de recours contre la notation, contrôle de l'attribution de la NBI et de la prime d'encadrement ;
- conseil auprès des établissements en matière d'organisation ou de gestion ;
- gestion des formations et de l'apprentissage ;
- médecine du travail : suivi médical, commissions de reclassement, ergonomie, informations du siège en vue d'harmoniser les pratiques.

Depuis 2010, les antennes ont été étoffées par le recrutement de quatre ergonomes dont les premières actions ont porté sur la réalisation d'un état des lieux, en matière d'accidents et d'adaptation des conditions de travail. Par ailleurs, un groupe de travail réunissant les responsables d'antennes, les médecins et les ergonomes, a été mis en place sur le thème de la sécurité au travail.

Les antennes ne disposent pas de l'autonomie administrative, même si les chefs d'antenne ont délégation de signature pour certains actes de gestion de carrière des agents des lycées⁽¹¹⁾, hors actes relatifs à la rémunération, à la notation ou aux absences, adressés directement au siège par les établissements d'enseignement.

⁽¹¹⁾ A l'exception des nominations et des actes engageant financièrement la région.

Au total, la création des antennes territoriales a permis un pilotage plus proche de la gestion des personnels et des besoins des établissements d'enseignement, bien que leur autonomie demeure encore assez limitée.

3.1.2. Les autres acteurs de la GRH

3.1.2.1. Les organismes partenaires et les prestataires de services

Pour adapter son organisation au transfert des agents des lycées, la région a externalisé la gestion de certaines prestations. Cinq types de conventions peuvent être cités :

- trois conventions ont été signées, à partir de 2007, avec le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la grande couronne parisienne, auquel la région est affiliée. Elles étendent aux agents des lycées l'organisation de la médecine préventive, mission que le CIG assurait déjà pour les agents du siège, prévoient la mise à disposition de quatre assistants sociaux et la réalisation des missions d'inspection en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité. La région estime que ce partenariat a permis de développer un suivi médical efficient des agents des lycées ;
- un partenariat avec l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce a été conclu, également à partir de 2007, pour la gestion et l'indemnisation du risque de perte d'emploi des 1 300 agents non titulaires des lycées. La région estime que le coût de ce risque est moins élevé lorsque sa gestion est déléguée qu'en *auto-assurance* ;
- la région a adhéré, du 1^{er} septembre 2007 au 21 décembre 2009, au Comité national d'action sociale (Cnas), pour assurer la gestion et le versement de certaines prestations d'action sociale auparavant gérées en interne. Elle a toutefois mis fin à cette convention, en raison d'une offre estimée peu réactive et d'un taux de retour sur les cotisations versées évalué à 54,8 %, en 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les prestations sont de nouveau gérées, soit par les services régionaux, soit par l'Association sportive et culturelle des personnels de la préfecture de la région Ile-de-France (Ascrif), qui organise des activités sportives et culturelles pour les agents de la collectivité et bénéficie, pour ce faire, d'une subvention ;
- un partenariat a été engagé avec Pôle emploi, en 2009, afin d'augmenter le nombre de candidatures reçues pour les vacances de postes d'agents des lycées pour lesquels il existe des difficultés de recrutement, métiers dits *en tension*, principalement la restauration scolaire et le secteur du bâtiment. La région considère que les résultats sont limités, peu de candidatures étant transmises par cette voie ;
- enfin, la région a conclu, en 2009, une convention de partenariat avec le Centre national de la formation publique territoriale (CNFPT), pour préciser les conditions dans lesquelles cet organisme organise les actions de formation à destination des agents des lycées, pour l'essentiel financées par sa cotisation obligatoire. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région indique que, jusqu'en 2011, la convention avec le CNFPT a permis d'atteindre les objectifs de formation qu'elle s'était fixée, notamment au regard des formations obligatoires des agents des lycées.

3.1.2.2. Les instances paritaires

La région dispose de six instances paritaires, modifiées pour tenir compte du transfert des agents des lycées, par la délibération n° 72-06 du 26 juin 2006.

A l'issue des élections professionnelles de novembre 2008, le syndicat Force ouvrière (FO) est arrivé en tête des suffrages parmi les agents de catégorie C, 43 % des voix et quatre sièges sur les huit réservés aux organisations syndicales à la commission administrative paritaire (CAP), 41 % des voix et sept sièges sur 15 pour l'élection des représentants au comité technique paritaire (CTP), et 40 % des voix et cinq sièges sur 10 au comité hygiène et sécurité (CHS). Dans ces conditions, il a paru utile de recueillir le point de vue des représentants de cette organisation sur les conditions du transfert des agents des lycées.

En dépit de leur opposition initiale au principe de la décentralisation des personnels Tos, dont ils estimaient qu'elle était défavorable aux agents, en termes de congés et de retraites notamment, les représentants syndicaux relèvent plusieurs avancées dans la situation des agents des lycées transférés :

- une revalorisation du régime indemnitaire ;
- un renforcement des moyens dédiés à la formation et aux politiques sociales ;
- un renforcement de la médecine préventive et la mise en place d'un suivi médical régulier ;
- une amélioration globale des conditions de travail, du fait de la politique de rénovation des établissements.

Ces mêmes représentants évoquent quatre thèmes qui, selon eux, devraient faire l'objet de discussions, s'agissant toujours des personnels des lycées :

- la double hiérarchie des personnels des lycées, placés à la fois sous l'autorité hiérarchique du président de la région, ou de son représentant, et sous l'autorité fonctionnelle de gestionnaires d'établissement demeurés fonctionnaires de l'Etat. Il s'agit, toutefois, de dispositions de nature législative, sur lesquelles la région ne peut intervenir directement ;
- l'organisation du temps de travail des agents des lycées, les représentants rencontrés souhaitant le maintien des règles en vigueur avant la décentralisation ;
- le dispositif de mobilité, jugé trop complexe pour les personnels Tos, habitués auparavant à des mouvements de mutation à l'échelle nationale. Ils souhaiteraient un renforcement de l'accompagnement individualisé des agents lors de cette procédure ;
- la répartition des effectifs par établissement scolaire, estimée inégalitaire. Elle résulte de la mise en œuvre de critères fixés, avant 2004, par le ministère de l'éducation nationale. L'UPRH partage ce diagnostic et a engagé, en 2009, une réflexion pour moderniser les critères d'affectation des effectifs par établissement.

3.1.2.3. L'unité lycées

Cette unité a en charge la modernisation et l'adaptation du patrimoine scolaire. Elle répartit les crédits versés aux établissements scolaires, y compris les subventions correspondant aux rémunérations des agents recrutés sur contrats aidés⁽¹²⁾, les rémunérations des Tos des lycées d'enseignement privé. Enfin, elle gère les attributions des logements de fonction et la restauration scolaire. En 2011, ses effectifs s'élevaient à environ 270 agents, affectés au siège et au sein du réseau des antennes territoriales, partagé avec l'UPRH.

La mise en cohérence des objectifs de l'unité chargée des lycées et de l'UPRH est assurée par la direction générale et des contacts réguliers entre services.

3.1.2.4. Les responsables d'établissements d'enseignement

Les chefs d'établissement et gestionnaires des établissements publics de la région sont des fonctionnaires de l'Etat. Ils disposent d'une autorité fonctionnelle sur les agents des lycées (notation, proposition de recrutement, de création de poste ou d'affectation) et sont en charge de l'organisation des postes de travail et de la répartition des tâches au sein de l'établissement.

Ils sont associés à la définition des programmes de formation destinés aux agents des lycées, à la préparation du budget annuel, aux recrutements d'apprentis ou d'agents, ainsi qu'aux programmes de construction ou de rénovation des établissements scolaires.

En application de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, les rôles respectifs de la région et des chefs et gestionnaires d'établissement, dans la gestion des personnels transférés, ont été définis par une convention adoptée par délibération du 6 octobre 2006.

Trois chefs d'établissement ont été rencontrés lors de l'instruction. Ils portent une appréciation positive sur trois types de politique qui ont été renforcés depuis la décentralisation :

- la politique de formation, qui contribue à améliorer la qualité du service rendu ;
- la politique d'hygiène et de sécurité au travail, dont ils espèrent qu'elle permettra de limiter, à terme, le taux d'absentéisme des agents ;
- l'accès aux données individuelles relatives à la carrière des agents, via le logiciel de gestion des effectifs.

En revanche, ils jugent globalement encore trop complexe le circuit des procédures au sein des services régionaux, malgré les efforts mis en œuvre par les services centraux de l'UPRH, et seraient favorables à une plus forte déconcentration des actes de gestion.

3.2. L'évolution des recrutements et de la mobilité

L'évolution des effectifs régionaux a également conduit à la refonte de certaines procédures de gestion des personnels.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les procédures de recrutement et de mobilité, les dispositifs de formation, d'hygiène et de sécurité et de communication interne.

⁽¹²⁾ Les contrats aidés sont traités comme des subventions versées aux lycées par la région. Les établissements scolaires sont les employeurs de ces agents, qui ne sont pas comptés parmi les effectifs de la région.

3.2.1. L'évolution des modes de recrutement

Entre 2008 et 2011, la région a recruté 4 894 agents sur un emploi permanent, soit, en moyenne, 1 223 agents chaque année.

Pour ce faire, le recours à des non-titulaires, hors missions de remplacement, est devenu, le mode de recrutement majoritaire. Il a représenté, en moyenne, 57,1 % de l'ensemble des recrutements (62,1 % au sein des lycées et 32,2 % au siège).

Le recrutement direct, qui est, par exemple, le mode de recrutement prévu par le statut des ATTEE de 2^{ème} classe, joue également un rôle significatif (7,2 % des recrutements au sein du siège, 26,2 % au sein des lycées).

Dès lors, globalement, seuls 3,7 % des recrutements ont été réalisés par concours entre 2008 et 2011, soit 181 des 4 894 nouveaux agents. Cette évolution est particulièrement marquée pour les agents des lycées, pour lesquels ce mode de recrutement ne représente plus que 1,5 % des arrivées sur des emplois permanents.

Même au sein des services du siège, la part du recrutement par concours a été divisée par deux en quelques années : en 2003, la part des recrutements par concours représentait 29 % des recrutements sur emplois permanents, contre une moyenne de 14,8 % entre 2008 et 2011.

Tableau n° 5 - **Modes de recrutement des agents permanents de 2008 à 2011**

	2008		2009		2010		2011		Part dans le recrutement total (en %) - 2008-2011		
	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Ensemble
Non-titulaires, hors remplacements	40	739	96	716	83	560	40	519	32,2	62,1	57,2
Recrutement direct	0	234	17	183	15	436	17	218	7,2	26,2	23,0
Mutation	82	39	67	37	35	41	33	39	26,8	3,8	7,6
Détachement	17	64	10	45	6	31	7	31	5,0	4,2	4,4
Concours	46	20	18	13	18	14	38	14	14,8	1,5	3,7
Autres (réintégrations)	15	11	3	33	6	21	9	20	3,0	2,2	2,3
Promotion interne	19	0	0	0	36	0	19	0	11,0	0	1,8
Total	219	1 107	211	1 027	199	1 103	163	849	100	100	100

Source : Région Ile-de-France - Bilans sociaux

Pour assurer le recrutement des agents, la région a mis en place une procédure interne qui comporte trois étapes :

- définition du poste, identifiant les fonctions et les compétences requises. Le contenu des fiches est normalisé et les établissements d'enseignement ou unités d'affectation sont associés à leur rédaction ;
- diffusion des fiches à l'ensemble des agents en fonction, par affichage et publication sur les sites internet et intranet de la collectivité, mais aussi par voie d'annonces dans la presse ;

- finalisation du recrutement, différenciée selon le grade ou la spécialité. L'UPRH réalise une première évaluation des candidatures. Puis, dans le cas des agents des lycées et lorsque le poste est spécialisé, un jury est constitué, comprenant un référent emploi, un représentant du lycée concerné et un technicien ou chef d'équipe. La région indique avoir étoffé ses grilles d'entretien et d'évaluation des parcours professionnels, grâce à la professionnalisation et à la formation des équipes de recrutement. Le niveau de diplôme, s'il demeure un critère pour apprécier les candidatures, a été progressivement relativisé dans l'appréciation de la valeur professionnelle du candidat.

Cependant, alors que, désormais, plus de 95 % des recrutements sont réalisés sans concours et que le volume d'emplois offert représente un enjeu non négligeable, à l'échelle du marché du travail francilien, cette procédure gagnerait à être mieux formalisée.

C'est pourquoi la chambre recommande à la région de formaliser la procédure et les critères de recrutement des agents non titulaires et des agents titulaires recrutés sans concours dans une délibération, document opposable aux tiers et accessible à tous.

3.2.2. La mobilité interne

La collectivité a redéfini, en 2001, pour les agents du siège, puis, en 2006, pour les agents des lycées, les règles relatives à la mobilité interne. Cette organisation de la mobilité *au fil de l'eau* est jugée par la région satisfaisante et conforme aux pratiques majoritaires des collectivités comparables.

Exprimée en valeur absolue, entre 2009 et 2011, la mobilité a progressé légèrement pour les agents du siège (94 mutations en 2009, 109 en 2011) et plus sensiblement pour les agents des lycées (186 mutations d'agents des lycées en 2011, contre 132 en 2009).

Exprimée en valeur relative, par rapport aux effectifs sur emplois permanents, la mobilité des agents des lycées demeure cependant plus faible que celle des autres catégories de personnels. En 2011, 2,1 % des agents permanents de catégorie C des lycées ont effectué une mutation, contre un taux variant entre 3,5 % et 5 % des agents permanents de catégorie C du siège, entre 2009 et 2011, et un taux variant entre 5 % et 7 %, selon les années, pour les agents de catégorie A.

La région a développé, à partir de 2007, des dispositifs pour élargir le vivier des candidatures dans les métiers pour lesquels elle rencontre des difficultés à recruter. Ces métiers, dits *en tension*, concernent principalement les emplois de la restauration scolaire et du bâtiment. Outre la convention signée avec Pôle emploi en juin 2009 et le recours à des mesures indemnitaires évoquées *supra*, elle développe la professionnalisation des référents RH pour ce type de recrutements et a recours à l'apprentissage.

Les résultats de ce dernier dispositif apparaissent variables, le nombre d'apprentis en fonction au sein des services ayant progressé jusqu'en 2009, de 61 apprentis en 2007 à 108 en 2009, avant de décroître. Il s'est établi à 69 apprentis au 31 décembre 2011.

Trois types de difficultés sont rencontrés :

- les candidatures restent peu nombreuses ;
- la pratique a démontré que l'apprentissage ne confère pas une autonomie immédiate aux jeunes. C'est pourquoi la région souligne, auprès des établissements et des maîtres de stage, que les postes d'apprentis ne se substituent pas à des postes d'agents expérimentés ;
- enfin, en cours de formation, les abandons sont assez fréquents, comparables au demeurant aux taux constatés pour ces filières auprès des autres employeurs d'apprentis.

Au total, si l'extension de l'apprentissage constitue une réponse complémentaire aux difficultés de recrutement observées pour certains emplois, sa part demeure modeste dans l'ensemble des effectifs régionaux.

Enfin, la collectivité a mis en place un référentiel des fonctions exercées par les agents des lycées à partir de 2010. Elaboré à partir des indications du décret n° 2007-913 définissant les missions des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement⁽¹³⁾, il recense 18 grandes fonctions.

Au sein des services du siège, un référentiel des métiers et des emplois a été élaboré en 2005 et actualisé en 2011 à partir de l'analyse de 1 700 fiches de poste. Il est utilisé pour identifier les besoins de formation, faciliter la mobilité des personnels et, le cas échéant, d'éventuels redéploiements, et offrir des points de comparaison objectifs aux encadrants lors des entretiens d'évaluation annuels.

3.3. La politique de formation

3.3.1. Le renforcement du dispositif de formation continue des agents des lycées

A partir de 2007, un effort de rattrapage, en matière de formation continue, a été réalisé en faveur des agents des lycées. Cette évolution s'est notamment traduite par l'ouverture de la formation continue, en 2009, aux agents non titulaires des lycées recrutés sur emplois permanents, et l'adoption d'un plan de formation 2009-2011 ambitieux en ce qui concerne cette catégorie d'agents.

Dans le cadre de ce plan, 14 900 stagiaires ont été formés entre 2009 et 2011, représentant plus de 28 110 jours de formation continue, avec des taux de réalisation satisfaisants en ce qui concerne les formations hygiène et sécurité, qui constituaient l'une des priorités majeures pour les agents des lycées.

Dans ces conditions, en 2011, le nombre moyen de jours de formation suivi par agent permanent de la région Ile-de-France (deux jours par an) se rapproche des moyennes nationales des régions françaises (deux jours par an, en 2009) et de celle des collectivités locales franciliennes (2,3 jours par an, en 2009).

⁽¹³⁾ Articles 3 et 4 du décret n° 2007-913 du 15 mai 2007.

Par ailleurs, des progrès ont été enregistrés dans participation des agents de catégorie C aux actions de formation. La part des agents des lycées ayant suivi une formation dans l'année est passée de 35 %, en 2009, à 45,4 %, en 2010, chiffre qui tend à se rapprocher de la moyenne des collectivités territoriales franciliennes⁽¹⁴⁾.

Tableau n° 6 - Nombre moyen de jours de formation suivis par agent permanent formé - première couronne parisienne et région Ile-de-France (en jours)

	Région Ile-de-France 2007	Région Ile-de-France 2010	Région Ile-de-France 2011	Ensemble des collectivités d'Ile-de-France - 2009
Nombre moyen de jours de formation par agent permanent en fonction	2,2	1,5	2	2,3
dont agent de catégorie A	3,6	3,5	3,0	3,2
dont agent de catégorie B	6,5	3,1	3,4	3,2
dont agent de catégorie C	1,6	1,3	1,2	2

Sources : Bilans sociaux - région Ile-de-France / Synthèse des bilans sociaux 2009 des collectivités d'Ile-de-France.

En incluant les cotisations versées au CNFPT, la dépense de formation pour l'ensemble des agents de la région, hors rémunération des stagiaires, atteint 2,9 M€ en 2011, soit 0,8 % des charges de personnel de l'exercice. La dépense totale à ce titre a progressé de 88 % entre 2007 et 2011.

Cet effort a été réalisé à coût maîtrisé, les dépenses de formation progressant moins rapidement que les effectifs régionaux formés.

Les efforts de la région pour contenir les achats de formation, en dehors de la cotisation obligatoire au CNFPT, ont contribué, de 2007 à 2011, à cette modération. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la dépense annuelle moyenne par agent éligible au plan de formation a été maîtrisée, entre 2007 et 2011.

Tableau n° 7 - Dépenses de formation par agent éligible au plan de formation (hors frais de déplacements des stagiaires) - 2007-2011

	2007		2008		2009		2010		2011		Evolution 2007 / 2011 - en %	
	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées
Part des dépenses de formation rapportée aux rémunérations brutes versées aux agents sur emplois permanents (en %)	2,2	1,1	2,1	1	1,8	0,9	1,8	0,9	2,1	0,9	- 0,1 point	- 0,2 point
Dépense moyenne par agent éligible au plan de formation (en €)	755	247	729	203	654	176	660	189	736	191	- 2,5 %	- 22,6 %

Source : d'après bilans sociaux et rapports sur l'état de la collectivité

⁽¹⁴⁾ Le taux de départ en formation des agents de catégorie C est d'environ 50 % en 2009. CIG Petite couronne / CIG Grande couronne / CIG Seine-et-Marne : synthèse des données des bilans sociaux des collectivités territoriales d'Ile-de-France 2009.

Une marge de progression en termes de coût semble cependant encore exister, en particulier pour les agents du siège. Le coût moyen d'une journée de formation pour les agents de la région est ainsi supérieur de 23 % à la moyenne du coût d'une journée de formation destinée aux agents des collectivités franciliennes en 2009 (170 €/jour, en 2010, contre 138 €/jour, en 2009).

En outre, des disparités subsistent dans les moyens budgétaires alloués selon que les agents soient affectés au siège ou dans les lycées. Ainsi, rapportée aux effectifs permanents concernés, la dépense moyenne de formation est 3,8 fois supérieure pour un agent du siège, en 2011, à celle d'un agent des lycées.

Une partie de cet écart s'explique, certes, par des différences sociologiques entre ces deux populations. De manière générale, le taux de participation aux actions de formation tend à baisser ou à augmenter avec le niveau de qualification initial des agents et l'âge moyen.

C'est pourquoi, la région indique vouloir poursuivre son effort de formation en faveur des agents des lycées, en particulier en ce qui concerne l'actualisation des compétences en matière d'hygiène et de sécurité, de préparation aux concours et de reconnaissance et de valorisation de l'expérience professionnelle (VAE-REP).

3.3.2. L'adaptation de l'offre de formation

Conformément à son obligation légale, la région a élaboré un plan triennal de formation, couvrant la période 2009-2011, qui a pour objectif d'anticiper et d'accompagner l'évolution des missions et des métiers de ses agents.

En ce qui concerne les agents des lycées, il a été élaboré à partir d'un état des lieux des besoins de formation, réalisé en mai 2008 auprès des chefs d'établissement. En termes qualitatifs, il met notamment l'accent sur les formations statutaires des nouveaux arrivants, à réaliser dans le cadre de la procédure de transfert, et sur les formations techniques obligatoires pour l'exercice de certaines fonctions, habilitations électriques, par exemple.

Pour les agents du siège, le plan de formation a été conçu à partir des priorités des responsables d'unités opérationnelles et des vœux exprimés par les agents, en matière de carrière et de formation (taux de réponse d'environ 30 % de la part des agents en fonction).

Le plan de formation ci-dessus comporte quatre axes, dont la déclinaison opérationnelle a été adaptée pour tenir compte des besoins des agents des lycées :

- les formations stratégiques, dont l'objet est d'accompagner les agents dans la mise en œuvre des priorités de l'exécutif régional. Dans le cadre de ces formations, outre des projets techniques pour les services du siège, l'accent a été porté, pour les agents des lycées transférés, sur l'accueil, l'hygiène et la sécurité, puis, à compter de 2009, sur les formations au management ;
- les formations transversales, qui correspondent à des compétences potentiellement communes à plusieurs métiers au sein des services : bureautique, langues étrangères, management. Un groupe de réflexion sur les formations au management a été initié en 2009 ;

- les formations destinées à accompagner les agents dans la réalisation de projets spécifiques à leur unité, par exemple la préparation à la certification des comptes pour l'unité *finances, audit et contrôle de gestion* ;
- les formations individuelles, qui visent à prendre en compte des actions sollicitées par les agents, préparation aux concours, formation à la prise de poste, participation à des séminaires ou colloques, par exemple.

La région a par ailleurs agi pour que le contenu des formations statutaires obligatoires délivrées aux agents de l'Etat transférés fasse l'objet d'une adaptation à ce public⁽¹⁵⁾. Cette action s'est notamment matérialisée par la signature d'une convention triennale avec le CNFPT, le 23 juin 2009. Elle vise à définir l'organisation des formations que cet établissement met en œuvre, essentiellement au titre de la cotisation obligatoire versée⁽¹⁶⁾ et à limiter les achats de formation effectués auprès d'autres organismes de formation.

Par ailleurs, la région indique souhaiter la mise en place de centres de formation au sein des lycées, de manière à faciliter l'accès à la formation des agents. En 2010, une vingtaine de lycées ont été volontaires pour accueillir des formations en leur sein, plus d'une trentaine d'établissements s'étant portés candidats en 2012.

3.4. Les dépenses d'action sociale

Les dépenses d'action sociale retracées dans les bilans sociaux ont progressé, passant de 993 000 €, en 2003, à 3,6 M€, en 2011, selon le bilan social facultatif de la collectivité.

Il existe cependant des écarts dans le montant des dépenses d'action sociale en faveur des personnels régionaux, selon les sources, sans que ceux-ci ne soient explicités.

Ainsi, au titre de l'exercice 2011, les dépenses d'action sociale, y compris l'aide aux mutuelles et les subventions versées aux associations gérant des prestations, sont évaluées à 4,33 M€ dans le compte administratif, contre 2,18 M€ dans le rapport au CTP sur l'état de la collectivité et, enfin, 3,6 M€, dans le bilan social facultatif réalisé par la collectivité.

3.5. La politique d'hygiène et de sécurité

L'arrivée des agents des lycées a donné lieu à un effort particulier en matière de médecine professionnelle et préventive, le nombre de visites ayant été multiplié par 5,7, entre 2004 et 2011. Depuis 2008, le rythme de ce suivi est devenu biennal, sauf pour les agents présentant un risque médical particulier, pour lesquels il est annuel.

⁽¹⁵⁾ En application de la loi du 19 février 2007, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008, les formations statutaires obligatoires recouvrent ce qui était auparavant dénommé *formation initiale*. Auparavant réservées aux agents de catégorie A et B, elles sont désormais étendues à toutes les catégories d'agents.

⁽¹⁶⁾ 1 % de la masse salariale, sauf au titre de l'exercice 2012, où ce taux a été fixé à 0,9 % de la masse salariale.

Pour ce faire, le nombre de médecins de prévention en fonction est passé de un, en 2007, à cinq, en 2011. A cette date, la collectivité a également recours aux services de quatre assistants sociaux, d'un psychologue du travail et d'une chargée de mission handicap pour faire face aux difficultés rencontrées par les agents. Par ailleurs, une équipe composée d'un agent chargé de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques professionnels, au siège, et de quatre ergonomes, dans les antennes territoriales, concourt à la politique d'hygiène et de sécurité en faveur des agents des lycées.

En 2011, 380 agents potentiellement soumis à des risques professionnels ont été recensés parmi les agents du siège. S'agissant des agents des lycées, le nombre d'agents potentiellement exposés a fortement progressé, pour atteindre 7 447 agents à la fin de 2011, sous l'effet de l'augmentation des effectifs concernés, mais aussi des mesures prises pour mieux recenser ces risques. Les agents sont essentiellement soumis à des risques liés à la manipulation des produits (37 % des risques recensés), à la manutention (36 %) et aux postures (13 %). Au total, 2 303 agents sont soumis à une surveillance médicale particulière.

La région n'a pas produit de document de prévention des risques professionnels, au titre de l'article L. 230-2 du code du travail, ni de rapport sur l'évolution des risques professionnels, au titre de l'article 40 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

La collectivité a indiqué s'être engagée, en 2011, dans l'élaboration d'un document unique de prévention des risques professionnels pour les services du siège. Ce document devrait être disponible au second semestre 2013.

S'agissant des lycées, en application de l'article R. 421-10 du code de l'éducation, la mise en place d'une telle démarche relève de la responsabilité des chefs d'établissements, en liaison avec les autorités administratives compétentes.

Au total, bien qu'encore en phase de montée en puissance, la politique d'hygiène et de sécurité a fait l'objet d'efforts notables de la collectivité.

3.6. La communication interne

De même, des efforts significatifs ont été réalisés en faveur de la communication interne, afin de favoriser la bonne intégration des agents des lycées.

Le service de communication interne, composé désormais de 10 agents, contre quatre en 2004, est en charge de la diffusion des informations à destination du personnel : formation, mouvements de personnel et mobilité, dialogue social, enquêtes internes, accueil des nouveaux arrivants. Il gère, par exemple, l'intranet *Intrarif*, l'extranet *eLien* à destination des agents des lycées, la lettre *Infos-Services*, destinée aux agents du siège, la revue *Le Lien*, pour l'ensemble des agents (9 000 exemplaires diffusés), ainsi que les livrets d'accueil et supports spécifiques aux agents des lycées et aux chefs d'établissement. Une équipe de conseillers joignables par téléphone a également été mise en place en 2006 pour répondre aux questions de premier niveau des agents des lycées en ce qui concerne les ressources humaines (23 100 appels traités en 2011, essentiellement en ce qui concerne des questions relatives à la mobilité interne, la carrière et les prestations sociales).

4. QUATRE ENJEUX PLAIDENT POUR UNE POLITIQUE DE GRH MIEUX FORMALISEE

Alors que ces dernières années l'accent a surtout été mis sur l'intégration des agents des lycées au sein des services régionaux, la nécessité, pour l'avenir, de dégager des marges de manœuvre financières et organisationnelles plaide pour la mise en place d'une politique de GRH mieux formalisée. Quatre enjeux sont à prendre en compte à cet égard.

4.1. La croissance des frais de personnel

Les charges de personnel, définies à partir du périmètre du chapitre globalisé 012 du plan comptable par nature⁽¹⁷⁾, ont progressé de 60,4 M€, en 2004, à 384,2 M€, en 2012.

Tableau n° 8 - Evolution des charges de personnel – 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Croissance moyenne annuelle	Evolution 2004 - 2012
Charges de personnel et frais assimilés (chapitre 012) - (en M€)	60,4	66,9	89,8	146,4	300,2	361,1	364,0	368,6	384,2	+ 26,0 %	+ 436,1 %
Variation annuelle - (en %)	10,3	10,7	34,3	63,0	105,1	20,3	0,8	1,3	4,2		
Dépenses réelles de fonctionnement prises en compte - (en M€) (1)	1 154,2	1 403,6	1 786,5	2 156,8	2 344,2	2 464,7	2 564,7	2 572,3	2 667,1	+ 11,0 %	+131 %
Part des frais de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement (en %)	5,2	4,8	5,0	6,8	12,8	14,7	14,2	14,3	14,4	N.S.	+ 9,2 points

Source: comptes administratifs de la région

(1) A partir du compte administratif 2012, les dépenses réelles prises en compte pour cet indicateur sont nettes du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources régionales (FNGIR).

La croissance des charges de personnel de la région Ile-de-France s'établit à 436,1 % en huit ans, de 2004 et 2012, soit une progression de 26 % par an, en moyenne, entre 2004 et 2012. Trois périodes peuvent cependant être distinguées :

- une légère baisse de la part des frais de personnel parmi l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement, entre 2004 et 2006, avant que les mesures de transfert n'aient pris effet ;
- une augmentation très rapide entre 2006 et 2009, années où les transferts de personnels ont, pour l'essentiel, été réalisés ;

⁽¹⁷⁾ Défini par la norme comptable M. 71 applicable aux régions, ce chapitre de dépenses, intitulé *charges de personnel et frais assimilés* regroupe les comptes 621 (personnel extérieur au service), 631 et 633 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations versées à l'administration des impôts ou à d'autres organismes) et 64 (charges de personnel).

- enfin, à partir de 2010, la part des frais de personnels tend à se stabiliser, pour s'établir dans une fourchette comprise entre 14,2 % et 14,7 % du total des dépenses réelles de fonctionnement hors prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources régionales (FNGIR), soit un niveau environ 2,8 fois supérieur à celui de 2004.

Il convient cependant de rester prudent quant à l'évolution la plus récente. En effet, en 2012, les dépenses du chapitre 012 ont progressé de 4,2 %, soit à un rythme plus rapide que la moyenne de l'ensemble des régions au cours de cet exercice, 3,8 %⁽¹⁸⁾. Au-delà des facteurs exogènes de croissance, communs à l'ensemble des régions (relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique territoriale, relèvement de la cotisation employeur à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), cet écart s'explique par l'impact des décisions adoptées par l'assemblée délibérante, notamment en matière de régime indemnitaire.

Au total, en fin de période, si le niveau de dépenses de personnel par habitant demeure, en Ile-de-France, inférieur à la moyenne des régions françaises, son rythme d'évolution ces dernières années contribue, parmi d'autres facteurs, à réduire les marges de manœuvre financières de la région, notamment en termes d'autofinancement de l'investissement.

4.2. Des outils embryonnaires de prévision des emplois et de la masse salariale

La région réalise un suivi mensuel des emplois et de la masse salariale. Mais, hormis une prévision de la masse salariale sur trois ans, peu opérationnelle, il n'existe pas de prévisions pluriannuelles fiables ou d'objectifs prévisionnels chiffrés permettant un pilotage à moyen terme des emplois et de la masse salariale.

Une réflexion utile a cependant été engagée sur l'allocation des emplois dans les lycées.

4.2.1. Les outils de prévision pluriannuelle des dépenses de personnel

La région a mis en place une programmation pluriannuelle de ses dépenses destinée à faciliter les arbitrages, lors de la phase de préparation du budget de l'année N+1, en septembre et octobre de l'année N. Pour les dépenses de personnel, cette procédure est pilotée par le secrétariat général de l'UPRH. Ainsi, à l'automne 2010, la région disposait de prévisions pour les dépenses de personnel sur la période 2010-2013, avec un suivi par section, investissement et fonctionnement, par chapitres, sous-fonctions, programmes et actions.

Pour les exercices 2011 et 2012 les écarts entre les prévisions de l'UPRH et les budgets primitifs votés ont été les suivants :

⁽¹⁸⁾ Observatoire des finances locales - *Les finances des collectivités locales en 2013*, p. 41.

Tableau n° 9 - **Comparaison entre les prévisions de dépenses de personnel de l'UPRH, au 1^{er} septembre 2010, et les budgets primitifs votés pour 2011 et 2012**

(en M€)		Prévisions UPRH budget 2011 en septembre 2010	Budget primitif 2011 voté en décembre 2010	Prévisions UPRH frais de personnel 2012 en septembre 2010	Budget primitif 2012 voté en décembre 2011	Ecart entre les prévisions de l'UPRH et le budget primitif 2012 voté
Chapitre 930	Services généraux	104,09	103,13	105,63	105,47	- 0,1 %
	Sous-fonction 02 - Administration générale	104,09	103,13	105,63	105,47	- 0,1 %
0201	Personnel non ventilé	101,57	99,76	103,09	101,78	- 1,3 %
0202	Autres moyens généraux	2,52	3,37	2,54	3,69	+ 45,3 %
	Programme dépenses associées aux frais de personnel	2,52	3,37	2,54	3,69	
Chapitre 932	Enseignement	309,87	277,43	322,30	287,32	-10,9 %
	Programme rémunération des agents techniques titulaires	277,42	253,50	289,27	260,23	- 10,0 %
Avant BP 2011, programme unique rémunération des agents techniques non titulaires	Programme rémunération des agents techniques non titulaires sur emplois vacants	25,59	9,29	26,10	11,47	- 12,3 %
	Programme rémunération des agents techniques non titulaires sur des missions de suppléance		10,80		11,43	
	Programme dépenses associées aux frais de personnel	6,86	3,84	6,93	4,19	- 39,5 %
TOTAL		413,96	350,56	427,93	392,29	- 8,3 %
Ecart entre les prévisions de l'UPRH et le budget voté		- 15,3 %		-8,3 %		

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les chiffres communiqués par l'UPRH et budgets primitifs

Ainsi que le montre l'écart significatif entre les prévisions budgétaires de l'UPRH et le budget primitif finalement adopté, ces prévisions sont peu fiables. Au demeurant, elles sont avant tout un instrument de négociation interne entre services régionaux, pour la mise au point du projet de budget, et présentent plusieurs faiblesses :

- les hypothèses sur lesquelles elles se fondent ne sont pas explicitées, y compris pour les déterminants essentiels de la masse salariale : prévisions de recrutement et de départ, taux de promotion des agents, évolution du taux d'absentéisme ou du délai de carence pour le remplacement des personnels absents ;
- elles semblent établies sur un effectif constant et non sur *effectif-cible*, fixé à moyen terme ;
- aucune revalorisation du régime indemnitaire n'est inscrite dans les prévisions réalisées en septembre 2010, alors qu'une augmentation significative du régime indemnitaire des agents a été votée en juin 2011.

Au total, ces évaluations, qui ne sont pas contraignantes et ne font pas l'objet d'une exploitation particulière après la phase de mise au point du projet de budget, constituent un instrument limité de pilotage des ressources humaines de la région.

Recommandation n° 4

Doter la collectivité d'un outil de prévision plus fiable de l'évolution des charges de personnel à moyen terme.

4.2.2. Une réflexion est engagée pour faire évoluer les critères d'allocation des emplois dans les lycées

A partir de la fin de 2009, la région a réalisé un bilan de l'emploi dans les lycées, afin d'évaluer les critères d'allocation de ces emplois.

Il a porté sur les agents permanents en fonction, hors contrats aidés conclus par les EPLE, avec une subvention spécifique de la région, soit en moyenne, en 2010, 2,7 emplois par établissement.

En 2010, une nouvelle enquête déclarative, menée auprès de gestionnaires d'EPLE gérant 5 650 agents, a également examiné les métiers exercés par les agents des lycées. Les résultats sont globalement comparables, avec parfois quelques différences liées aux difficultés pratiques pour répartir précisément les fonctions mixtes, entretien/ restauration par exemple.

Sur cette base, la répartition des emplois dans les lycées, par métiers, était la suivante :

Tableau n° 10 - Répartition des emplois dans les lycées franciliens par métiers en 2009-2010

Fonctions	Enquête UPRH – fin 2009		Enquête Ernst and Young – septembre 2010
	Nombres de postes (ETP)	Part (en %)	Part (en %)
Entretien des locaux et fonctions mixtes (notamment entretien et restauration)	4945,5	62	56
Maintenance des bâtiments et entretien des espaces extérieurs	1094	14	13,9
Restauration (chefs et cuisiniers)	975	12	18,8
Accueil	588	7	8,8
Autres fonctions (lingerie, équipes mobiles d'ouvriers professionnels, informatique, magasinier)	372	5	2,5
Total	7975,5	100	100

Source : Région – UPRH, 2009, et enquête Ernst and Young sur le temps de travail des agents des lycées, septembre 2010.

En moyenne, en 2009, il existait un poste d'ETP d'agent des lycées pour 57 élèves scolarisés. En moyenne, un agent chargé de l'entretien général (ou sur fonction mixte) était responsable de l'entretien de 1 676 m², un agent chargé de la maintenance des bâtiments entretenait 6 273 m² de bâti, pour un référentiel théorique de 7 500 m², et un chef de cuisine ou un cuisinier était chargé de la préparation de 178 repas/jour ouvré. Par ailleurs, le logiciel recensait un personnel d'encadrement intermédiaire pour 10 agents en fonction.

L'affectation des emplois au sein des établissements, très complexe, est réalisée sur la base de 16 critères de référence, hérités du référentiel utilisé par les services rectoraux du ministère de l'éducation nationale, avant la décentralisation. Ces critères, s'ils permettent de cartographier les besoins théoriques des établissements, induisent des effets pervers dans l'allocation des emplois, notamment du fait des effets de seuils, favorables aux petits établissements, de la prise en compte insuffisante de facteurs importants en termes d'organisation : l'âge moyen des agents, le taux d'absentéisme, l'ergonomie des locaux et la satisfaction des usagers.

De manière générale, la région envisage de simplifier les critères d'allocation des emplois au sein des lycées, comme l'ont déjà fait certaines collectivités locales, d'affiner le référentiel des emplois utilisés dans les fiches de postes et dans le logiciel *Geff*, y compris en utilisant un outil dématérialisé de gestion des données relatives aux lycées (*EMILY*), notamment en quantifiant le volume d'activité consacré, d'une part, au service de l'entretien des locaux et, d'autre part, au service de la restauration. Cette mesure a commencé à être mise en œuvre, en 2011.

Les études réalisées par l'UPRH sur la répartition de l'emploi au sein des lycées constituent une première réflexion utile, susceptible d'être utilisée à l'avenir pour définir des indicateurs et objectifs chiffrés pour la politique régionale de gestion des ressources humaines. Elle pourrait être utilement étendue aux métiers des services du siège.

Recommandation n° 5

Poursuivre et étendre aux services du siège la réflexion engagée sur les critères d'allocation des emplois au sein des lycées et fixer des objectifs permettant de piloter, à moyen terme, la répartition des emplois. Il pourrait, par exemple, s'agir d'indicateurs sur le coût complet des principales prestations de service produites.

4.3. Un taux d'absentéisme onéreux

4.3.1. Un taux d'absentéisme élevé

En 2011, 318 280 jours d'absence ont été recensés pour les 10 420 agents sur emplois permanents de la région, soit une moyenne de 30,5 jours par agent. En 2010, dernière année pour laquelle le détail est connu, cette moyenne s'établissait à 33,7 jours par an pour les agents des lycées.

Ce chiffre doit être considéré comme légèrement sous-estimé puisque la région, en 2011, ne comptabilisait, jusqu'à l'entrée en vigueur, au 1^{er} septembre 2012, du nouveau règlement de travail des agents des lycées (*cf. infra*), aucune autorisation exceptionnelle d'absence accordée aux agents pour *autres motifs*, notamment pour événements familiaux (garde d'un enfant malade, mariage, décès, naissance, déménagement), pour passer des concours et examens ou exercer une fonction élective. Or, ces situations ouvrent droit à des autorisations spéciales d'absence au sein des services régionaux⁽¹⁹⁾. L'impact de ce biais sur la mesure de l'absentéisme peut être évalué à environ 0,5 jour par an et par agent permanent si l'on se réfère aux absences déclarées à ce titre, en 2009, par l'ensemble des régions françaises.

Ce nombre de jours a plus que doublé, entre 2003 et 2011, en raison de l'intégration des agents des lycées qui, en moyenne, sont deux fois plus absents que les agents du siège, mais aussi du fait de la croissance des absences de ces derniers (+ 31,5 % entre 2003 et 2010).

Parmi les agents des lycées, la part des agents ayant été absents au moins une fois au cours du premier semestre de l'année 2009, tous motifs confondus, a atteint 62 %.

⁽¹⁹⁾ Une liste des règles relatives à ces autorisations figure, notamment, en annexe du règlement du temps de travail des agents des lycées adopté par la région en 2012.

Tableau n° 11 - **Nombre moyen de jours d'absence par agent permanent (motifs liés à la santé et à la maternité/paternité/adoption)**

	2003	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011 / 2003 (en %)
Ensemble des agents permanents	12,7	31,2	28,5	30,1	30,8	30,5	+ 140,2
dont agents du siège	12,7	11,4	13,0	14,7	16,3	Non précisé	+ 31,5
dont agents des lycées	N.C.	42,5	31,9	33,1	33,7	Non précisé	- 20,7
Taux d'absentéisme moyen (*) (en %)	3,5	8,5	8,6	8,8	9	9	+ 5,5 points

(*) Calculé sur la base du nombre de jours calendaires, selon la méthode en vigueur pour l'ensemble de la fonction publique territoriale. En réalité, le nombre de jours d'absence des agents des lycées chutant nettement durant les périodes de congés scolaires, ce taux serait bien supérieur s'il était calculé par jour ouvré dans les établissements scolaires.

Source : d'après les bilans sociaux de la région.

Cette évolution rejoint une tendance observée pour l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale ces dernières années. Elle est cependant plus marquée pour la région Ile-de-France que pour la moyenne des collectivités, y compris les autres régions, compte tenu des fortes mutations sociologiques observées ces dernières années, notamment le vieillissement des effectifs.

En 2003, le nombre moyen de jours d'absence par agent permanent en Ile-de-France était inférieur de 44 % à la moyenne des régions françaises (12,7 jours, contre 22,7 jours).

En 2009, au contraire, dernière année pour laquelle des chiffres nationaux consolidés sont disponibles, le nombre moyen de jours d'absence dépassait légèrement, malgré le biais déclaratif évoqué plus haut, la moyenne des régions françaises (30,1 jours d'absence, contre 30,3 jours⁽²⁰⁾).

Cette même année, l'absentéisme au sein des services régionaux était également supérieur d'environ 15 % à la moyenne des collectivités locales franciliennes, 30,1 jours, contre 26,1 jours. Il était notamment supérieur à la moyenne des plus grosses collectivités d'Ile-de-France, départements, communes employant plus de 1 000 agents, au sein desquelles l'absentéisme est traditionnellement élevé, dans une proportion variant de 5 % à 17 %⁽²¹⁾.

4.3.2. Un impact économique et financier significatif

L'impact économique et financier de l'absentéisme, sur la base des exercices 2010 et 2011, peut être évalué à partir de trois données :

- le montant des rémunérations brutes (traitement et indemnités) versées au titre de jours non travaillés. Si la région fait valoir que le fait que l'agent travaille ou non ne représente pas un coût supplémentaire, les rémunérations versées au titre des jours non travaillés ont néanmoins un impact économique, aucun service, dans ce cas, n'étant produit en contrepartie ;

⁽²⁰⁾ Source : CNFPT/ DGCL, synthèses nationales des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales, au 31 décembre 2003 et 31 décembre 2009.

⁽²¹⁾ Source : CIG de la petite couronne parisienne / CIG Grande couronne / CIG de Seine-et-Marne : bilans sociaux des collectivités territoriales de la région Ile-de-France, synthèse des données 2009, novembre 2011.

- le montant des charges sociales patronales versées au titre des jours non travaillés. Par convention, le taux de ces charges est évalué en rapportant le montant des charges sociales inscrites au compte administratif 2011 au montant des rémunérations brutes totales annuelles. Ce taux est évalué à 41,3 % du montant des rémunérations annuelles brutes versées aux agents du siège et à 47,6 %, en ce qui concerne les agents des lycées⁽²²⁾ ;
- la rémunération versée en 2011 aux agents non titulaires assurant le remplacement des agents permanents absents. Pour les agents des lycées, celle-ci correspond, dans le compte administratif 2011, au montant inscrit sous l'action *rémunération des agents techniques non titulaires des lycées assurant des missions de suppléance*. Pour les agents du siège, ce chiffre n'est pas connu.

Tableau n° 12 - **Evaluation de l'impact financier de l'absentéisme des agents permanents de la région**

	Agents du siège	Agents des lycées
Taux moyen d'absentéisme des agents permanents en 2010, (en %) (a)	4,47	9,26
Rémunérations annuelles brutes versées aux agents permanents en 2011, (en M€) (b)	62,45	186,04
Montant des rémunérations versées au titre de jours d'absence, (en M€) (c) = (a)*(b)	2,79	17,23
Charges sociales patronales correspondant à des jours d'absence, (en M€) (d) = 41,3 % * (c) pour les agents du siège (d) = 47,6 % * (c) pour les agents des lycées	1,15	8,20
Rémunération des agents non titulaires assurant des suppléances, (en M€)	n.c.	10,98
Total, (en M€)	3,94	36,41

Source : Compte administratif 2011 pour les rémunérations / Bilan social 2010 pour le taux d'absentéisme.

Au total, en 2010-2011, l'impact financier de l'absentéisme, calculé dans les conditions précitées, peut être évalué à 40,35 M€ par an, soit environ 10,9 % des charges de personnel de la région, en 2011.

4.3.3. Les mesures prises par la collectivité

Parmi les causes d'absence, on distingue traditionnellement celles sur lesquelles la GRH de la collectivité peut avoir un impact, à court et moyen terme, à travers les dispositifs de prévention et d'incitation salariale notamment, des autres, essentiellement liées aux maladies les plus graves et à la maternité / adoption, sur lesquelles celle-ci a peu d'impact.

Les premières correspondent à un absentéisme dit compressible et comprend principalement les absences pour maladie ordinaire et pour accident du travail et de trajet. Les secondes sont les principales causes de l'absentéisme dit incompressible, qui recouvre les absences pour longue maladie, longue durée et les congés de maternité/paternité.

⁽²²⁾ Ce taux est plus élevé pour les agents des lycées car il diminue à mesure que la part des indemnités dans la rémunération brute totale des agents augmente. Or, les agents des lycées percevaient proportionnellement moins d'indemnités que les agents du siège en 2011. A titre indicatif, *Dexia-Softcap* estime à 50 % le taux de charges sociales patronales versées sur les indemnités journalières, dans son étude de novembre 2010, sur *Les enjeux économiques des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales*.

Dans le cas de la région Ile-de-France, 59,5 % des causes d'absence relèvent d'un absentéisme compressible, sur lesquelles la politique de la collectivité est susceptible d'avoir un impact, en particulier s'agissant de la maladie ordinaire. La part de ce type d'absentéisme a décru ces dernières années, sous l'effet de la croissance des congés pour longue maladie/longue durée, elle-même liée au vieillissement des effectifs des services régionaux.

Tableau n° 13 - **Répartition des causes d'absences pour maladie, maternité et adoption - 2003-2011**

(en %)	2003	2009	2010	2011
Maladie ordinaire	63,5	51,5	49,5	47,9
Accident du travail y compris trajets	1,7	11,9	12,1	11,6
Sous- total absentéisme compressible	65,2	63,4	61,6	59,5
Longue maladie, maladie de longue durée	23,6	31,7	33,5	35,6
Maternité, paternité et adoption	11,2	4,9	5,0	4,9
Sous-total absentéisme incompressible	34,8	36,6	38,5	40,5

Source : d'après les bilans sociaux de la région.

En ce qui concerne les congés pour maladie ordinaire, qui représentent près de 48 % des absences en 2011, l'UPRH a mené des études montrant que l'absentéisme des agents des lycées atteint un niveau élevé dans certains établissements scolaires, où la moyenne des absences dépasse 45 jours par an, soit près du quart du temps effectif de travail des agents technique des lycées⁽²³⁾.

Dans sa réponse, la région souligne la stabilisation du taux d'absentéisme global des agents régionaux entre 2010 et 2011. Il convient cependant de rester prudent sur la pérennité de cette évolution. Elle correspond, en effet, à la période l'annonce de la création d'une journée de carence pour les agents publics en cas d'arrêt pour maladie ordinaire, mise en place par la loi de finances 2012. Or, en 2013, la suppression de cette mesure a été annoncée.

Par ailleurs, elle met en avant les mesures prises pour lutter contre l'absentéisme. Celles-ci reposent notamment sur la prévention, à travers le développement de la médecine préventive et le renforcement des conditions d'hygiène et de sécurité au travail. Elle a permis, en 2011, de faire baisser l'absentéisme dit *compressible*, et notamment les absences consécutives à un accident du travail, une maladie professionnelle ou un accident de trajet.

La région a également développé un système d'information dédié au suivi des données disponibles sur l'absentéisme, au sein de son progiciel de gestion *Astre*. Celui-ci permet, notamment, un suivi par unité, service ou établissement scolaire. La collectivité ne fait cependant pas état des mesures prises, le cas échéant, à partir de ces analyses.

⁽²³⁾ UPRH / sous-direction de la gestion des personnels des lycées, cartographie des absences pour maladie ordinaires dans les lycées en 2009. Cette situation concerne surtout Paris, la petite couronne et quelques villes isolées au nord du Val-d'Oise ou au sud de l'Essonne et de la Seine-et-Marne. La région a indiqué qu'elle envisageait d'approfondir ce suivi, en vue d'engager un dialogue avec la hiérarchie fonctionnelle des agents concernés.

A partir de 2011, une inflexion a été amorcée au niveau de la gestion. La région vise désormais à mieux prendre en compte l'absentéisme dans le temps de travail effectif des agents des lycées, ainsi que la réglementation le prévoit, et souhaite allonger le délai de carence, avant que les agents techniques des lycées absents soient remplacés, afin de limiter le coût des suppléances.

Recommandation n°6

Fiabiliser la mesure du taux d'absentéisme en y incluant la totalité des autorisations spéciales d'absence accordées aux agents régionaux et renforcer la lutte contre l'absentéisme au sein des établissements scolaires où il atteint des niveaux élevés.

4.4. Une régularisation inachevée du régime de temps de travail des agents des lycées

La régularisation du régime de temps de travail des agents des lycées a été engagée à titre expérimental, à partir de la rentrée 2011, puis à titre définitif, sur la base du projet présenté devant le CTP, le 27 juin 2012.

Si l'adoption de ces nouvelles règles constitue une avancée, la question du suivi individuel du temps de travail des agents, indispensable pour s'assurer du respect des règles en vigueur, n'apparaît cependant pas encore résolue de manière satisfaisante.

4.4.1. Un régime de temps de travail des agents des lycées irrégulier entre 2006 et 2011

Entre 2006 et 2011, l'organisation du temps de travail appliquée aux agents des lycées n'était pas conforme aux dispositions législatives, en l'absence d'une décision expresse du conseil régional qui aurait décidé le maintien du régime en vigueur avant la décentralisation.

En effet, aux termes de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 13 juillet 1984 modifiée, « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements [...]. Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique [...]* ».

Dans son bilan social annuel des années 2007, 2008 et 2009, la région Ile-de-France indique que « *par une délibération de juin 2006, il a été décidé, dans l'attente d'une négociation sociale sur le temps et la durée du travail des agents des lycées, de maintenir les règles définies précédemment par l'éducation nationale* ».

L'UPRH a indiqué que le bilan social fait ainsi « *référence à la délibération CR 72-06 du 22 juin 2006, qui renvoie implicitement au comité technique paritaire le soin de statuer sur l'organisation des conditions collectives de travail dans le cadre de ses missions générales* ».

Or, le dispositif de la délibération n° 72-06 du 22 juin 2006 n'évoque pas la question du temps de travail des personnels des lycées. Au demeurant, les visas de cette délibération ne mentionnent pas les textes législatifs et réglementaires relatifs à cette question.

Dans ces conditions, faute de décision expresse du conseil régional, le régime de temps de travail en vigueur entre 2006 et 2011 ne respectait pas l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 13 juillet 1984.

4.4.2. L'entrée en vigueur progressive, à partir de septembre 2011, d'un règlement sur le temps de travail des agents des lycées

Le conseil régional a adopté, à titre expérimental, par délibération n° 57-11 du 24 juin 2011, un règlement relatif au temps de travail des agents des lycées. Par la suite, après une phase de test et d'évaluation, le règlement a été définitivement adopté par la commission permanente du conseil régional, le 12 juillet 2012, et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2012.

Ce règlement a pour objectifs :

- de mettre en conformité avec la législation en vigueur les règles applicables aux agents des lycées ;
- d'harmoniser les règles en vigueur au sein des établissements, alors que celles-ci sont, selon un audit réalisé par les services régionaux en 2010, très hétérogènes. Le règlement précise, en particulier, les modalités d'octroi des congés bonifiés, les autorisations spéciales d'absence, le statut de la pause méridienne et des jours fériés précédés au suivis d'un jour travaillé et l'impact des absences sur les jours de réduction du temps de travail (RTT) ;
- d'harmoniser ces règles avec celles des agents du siège.

L'adoption de ce règlement a été marquée par plusieurs mouvements revendicatifs en 2011-2012, pour demander le retour au régime d'organisation du travail en vigueur entre 2002 et 2011, issu de la circulaire du 21 janvier 2002⁽²⁴⁾ précisant les modalités d'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'Etat, pour les services déconcentrés de l'éducation nationale.

Dans le cadre de cette circulaire, la réduction du temps de travail liée au passage à l'ARTT était calculée sur une durée théorique annuelle de 1 586 h/an, de laquelle étaient déduites neuf semaines, ou 45 jours ouvrés, de congés annuels accordés aux agents à temps complet des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs, dans le temps de service effectif des agents, étaient pris en compte, sans base légale, divers éléments ouvrant droit à récupération :

- les jours fériés légaux, lorsqu'ils étaient précédés ou suivis d'un jour travaillé, jours correspondant donc à un jour ouvré. En 2010, 79 % des EPLE de la région Ile-de-France décomptaient ainsi ces jours fériés comme temps de service effectif⁽²⁵⁾ ;

⁽²⁴⁾ Circulaire n° 2002-7 du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels Iatoss et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale – NOR : MENA0102886C.

⁽²⁵⁾ Etude *Ernst and Young* sur le temps de travail dans les lycées, septembre 2010.

- le temps de restauration des agents, c'est-à-dire la pause méridienne d'une durée d'environ 30 minutes, « *dans le cadre des missions de service public propres à l'éducation nationale* ». En 2010, 26 % des lycées gérés par la région comptabilisaient cette pause comme temps de travail⁽²⁶⁾ ;
- les différents congés énoncés à l'article 34 de la loi précitée du 11 janvier 1984, congés de maladie, de maternité, de formation. En 2010, seuls 4 % des établissements gérés par la région identifiaient l'impact des jours d'absence pour maladie dans le calcul des jours de congé ;
- les autorisations spéciales d'absence, pour enfant malade, examens, concours et décharges syndicales.

Enfin, les pratiques de gestion, hors circulaire de 2002, conduisaient à prendre en compte les journées de grèves dans l'emploi du temps de l'agent, et étaient donc susceptibles, elles aussi, d'ouvrir droit à récupération.

En tout état de cause, de nombreux éléments indiquent que le temps de travail effectif des agents des lycées, au moins jusqu'en 2011, était sensiblement inférieur aux obligations de temps de travail applicables aux fonctionnaires ne bénéficiant pas d'une dérogation légale, à savoir 1 607 heures par an.

En 2009, une étude interne de l'UPRH estimait ainsi le nombre de jours travaillés par les agents des lycées à 182,5 jours par an, soit 24,5 jours de moins que la durée de référence pour les agents de droit commun de la fonction publique bénéficiant de l'ARTT (207 jours/an)⁽²⁷⁾.

L'adoption d'un règlement régional du temps de travail pour les agents des lycées constitue une première avancée, au regard du respect des règles de droit commun de la fonction publique sur les trois points ci-après :

- il satisfait à l'obligation posée par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 13 juillet 1984 modifiée ;
- il rapproche la définition du temps de travail effectif des règles posées par l'article 2 du décret précité du 25 août 2000, qui prévoit que « *la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* », ce qui exclut les pauses méridiennes, sauf si l'agent reste à disposition de son employeur, les jours fériés correspondant à un jour ouvré ou les journées de grève ;
- il contribue à harmoniser le régime du temps de travail entre les établissements scolaires, alors que des pratiques variables y étaient précédemment relevées.

Cependant, il s'écarte toujours de la durée précitée du temps de travail de droit commun dans la fonction publique, fixée à 1 607 heures par an.

⁽²⁶⁾ Etude *Ernst and Young* sur le temps de travail dans les lycées, septembre 2010, op. cité p. 69.

⁽²⁷⁾ Etude de la sous-direction.

Le règlement provisoire du temps de travail, adopté en 2011, fixait ainsi la durée du temps de travail à temps complet à 1 593 heures par an⁽²⁸⁾. Cette durée a été ramenée à 1 568 heures à partir de septembre 2012, après l'adoption du règlement définitif relatif au temps de travail des agents des lycées, soit 39 heures par an de moins que l'obligation légale.

L'impact de cet écart peut être estimé à 2,4 % de la masse salariale des agents des lycées, soit environ 6,6 M€ par an, sur la base des rémunérations brutes et des charges sociales versées en 2011.

4.4.3. La question du suivi individuel du temps effectivement travaillé par les agents n'apparaît pas résolue de manière satisfaisante

La collectivité ne mesure pas de manière totalement fiable le temps effectivement travaillé par les agents, au sens du décret du 25 août 2000, qu'ils soient en fonction au siège ou dans les établissements scolaires.

En 2010, elle a lancé un audit sur le temps de travail dans 325 lycées franciliens. La grande hétérogénéité des pratiques en vigueur au sein des établissements et l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail ont conduit les auteurs de cette étude à conclure qu'ils n'étaient pas en mesure de calculer le temps de travail effectif des agents des lycées. L'étude se limite, dans ces conditions, à recenser le volume horaire annuel des agents déclaré par les responsables d'établissement. Or, cette donnée n'est pas significative, dans la mesure où les pratiques locales ne respectaient pas, le plus souvent, la définition réglementaire du temps de travail effectif.

Dans ce contexte, les services de la région constataient, en 2010, que 82 % des établissements scolaires ne disposaient pas d'un outil informatisé de gestion du temps de travail des agents, la comptabilisation de ce temps reposant sur le suivi effectué manuellement par les gestionnaires.

Recommandation n°7

Pour que le règlement relatif au temps de travail des agents des lycées puisse être aisément appliqué dans l'ensemble des établissements scolaires, les doter de systèmes de gestion automatisée du temps de travail des agents enregistrant, notamment, le début et la fin des plages de travail effectif.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la région indique qu'un outil dématérialisé de gestion des plannings et du temps de travail a commencé à être déployé en septembre 2012 dans les établissements scolaires. Cependant, le terme du déploiement de cet outil au sein des établissements n'est pas précisé.

⁽²⁸⁾ Ce chiffre est parfois ramené à 1 579 heures / an dans la communication de la région, les 14 heures de différence résultant des deux jours de congé qui peuvent être attribués par le président.

GLOSSAIRE DES SIGLES

Acmo	Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
Ascrif	Association sportive et culturelle des personnels de la préfecture de la région Ile-de-France
ATTEE	Adjoint technique territorial des établissements d'enseignement
CAP	Commission administrative paritaire
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHS	Comité d'hygiène et de sécurité
CIG	Centre interdépartemental de gestion
Cnas	Comité national d'action sociale
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CTP	Comité technique paritaire
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
EPL	Etablissement public local d'enseignement
ETP	Equivalent temps plein
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources régionales
FO	Force ouvrière
GRH	Gestion des ressources humaines
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
Rec	Rapport sur l'état de la collectivité
RTT	Réduction du temps de travail
Tos	Techniciens, ouvriers et personnels de service
UPRH	Unité <i>personnel et ressources humaines</i>