



**Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Région Rhône-Alpes

Gestion des ressources humaines

Exercices 2005 à 2009

SOMMAIRE

1-	PROCEDURE.....	7
2-	QUELQUES ELEMENTS DE CONTEXTE EN MATIERE DE DEPENSES DE PERSONNEL DE LA REGION.....	7
2.1-	Les principales caractéristiques territoriales et budgétaires	7
2.2-	Les principales caractéristiques institutionnelles dont celles à l'origine de l'évolution des charges de personnel	9
2.3-	L'adaptation de la direction des ressources humaines (DRH) à ces évolutions ..	16
2.4-	Les principales caractéristiques humaines et démographiques	18
3-	LES OBJECTIFS ET L'EVALUATION DES BESOINS EN MATIERE DE GPEEC ET DE GPRH20	
3.1-	Quelques éléments de définition.....	20
3.2-	Les objectifs : le plan de mandat ne fixe pas d'orientations et d'objectifs stratégiques. Il n'y a pas davantage de plan pluri-annuel formalisé.....	21
3.3-	Les objectifs adoptés à la suite du dialogue social	21
3.4-	L'évaluation des besoins, les outils utilisés	22
3.4.1-	L'évaluation des besoins au stade des débats d'orientations budgétaires.....	22
3.4.2-	Le réseau	23
3.4.3-	Les indicateurs utilisés par la collectivité dans le cadre de la gestion des ressources humaines	24
3.4.3.1-	Les indicateurs figurant dans les bilans sociaux de la collectivité.....	24
3.4.3.2-	Les autres tableaux de bord et indicateurs	25
3.5-	Conclusion.....	27
3.6-	Les futurs indicateurs	28
4-	LA MISE EN ŒUVRE DE LA GPEEC AU STADE DU RECRUTEMENT : MOYENS ET BILAN29	
4.1-	Le pilotage suppose une définition claire des métiers	29
4.2-	Certaines évolutions de métiers sont néanmoins anticipées	31
4.3-	L'arbitrage entre les recrutements externes et la mobilité.....	32
4.3.1-	La recherche de la compétence en interne.....	32
4.3.2-	Pour les TOS, de nombreux recrutements sont en fait des titularisations sur place de personnels maintenus par l'Etat en CDD dans des conditions discutables.....	33
4.3.3-	Les difficultés de mobilité des TOS.....	34
4.4-	Les autres dispositifs sociaux et de lutte contre la précarité générant des recrutements externes	35
4.5-	La dimension financière des recrutements.....	35
4.5.1-	Les derniers ajustements opérés par la DRH avant les recrutements	35
4.5.2-	Le coût des détachés a conduit la région à mener auprès du personnel une campagne d'intégration	36
4.5.3-	Le coût de certains contractuels et de certains titulaires et les difficultés de gestion à venir	38
4.5.4-	Les autres difficultés liées à la gestion à venir des CDI.....	42
4.5.5-	La nécessité de poursuivre la réflexion sur la catégorie B.....	43
4.6-	La qualité de la procédure de publicité et de sélection	44
4.6.1-	La publicité	44
4.6.2-	La sélection	45
4.7-	L'efficacité de la politique de recrutement.....	46
5-	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LA GPEEC AU STADE DE LA GESTION DES COMPETENCES ET DES CARRIERES.....	47
5.1-	La région avait déjà mis en place une évaluation individuelle	47
5.2-	Une évaluation individuelle perfectible en cours d'amélioration	48
5.3-	Les conséquences de la notation en matière d'avancement d'échelon	49

5.4-	La valorisation des compétences	50
5.4.1-	Le repérage de faiblesses internes et la traduction des résultats du processus d'évaluation en terme de valorisation des compétences	50
5.4.2-	L'accompagnement individualisé	51
5.5-	Les mécanismes d'incitation (promotion, rémunération, mobilité).....	52
5.5.1-	Les ratios et quotas d'avancement	52
5.5.2-	La modulation des primes variables.....	53
5.5.2.1-	Description du dispositif.....	53
5.5.2.2-	La modulation en pratique	54
5.5.3-	L'harmonisation entre les filières.....	55
5.5.4-	La difficulté pour des raisons budgétaires d'assurer le rattrapage entre certaines filières	55
5.5.5-	L'absence de prise en compte de l'absentéisme	55
5.6-	Les dispositifs de gestion spécifiques d'évolution de carrière	56
5.6.1-	Le droit individuel à la formation	56
5.6.2-	Le dispositif prévention de la souffrance et de développement du bien être au travail.....	56
5.6.3-	La problématique du reclassement des personnels TOS	57
5.7-	Conclusions sur l'efficacité	58
6-	LA FORMATION PROFESSIONNELLE COMME OUTIL DE GPEEC.....	58
6.1-	La détermination des besoins	58
6.1.1-	Un constat pour les agents de lycées	58
6.1.2-	La méthodologie de recueil des besoins concernant les agents du siège et les espaces Rhône Alpes pour 2009/2010.....	58
6.2-	Le contenu du plan et des catalogues de formation.....	58
6.3-	Bilan	58
ANNEXE 1 - Glossaire des sigles		64

SYNTHESE

A la suite des transferts de compétences de l'Etat vers les régions depuis 2002, la région Rhône-Alpes a vu ses missions, centrées initialement sur le développement économique, social, culturel et scientifique ainsi que sur une partie de l'enseignement secondaire (constructions et fonctionnement des lycées), s'étendre de façon très significative. Dans ce cadre, l'enjeu de l'arrivée au sein de la collectivité des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées, fonctionnaires de l'Etat à l'origine, est considérable. On assiste de ce fait au passage d'une administration de mission caractérisée par un « sur-encadrement » à une administration de gestion riche en personnel d'exécution même si ramené aux seuls effectifs du siège, le pourcentage de personnel de catégorie A est en légère augmentation puisqu'il est passé de 44 % en 2005 à 47 % en 2009. Ces transferts de compétences qui numériquement affectent le personnel dans les lycées ont également, ajoutés au phénomène de territorialisation, entraîné des changements au siège de la région puisque 50 % des agents du siège sont arrivés il y a moins de 5 ans. L'exécutif et les services du personnel indiquent, d'ailleurs, que les implications du passage d'une administration de mission vers une administration de gestion ne sont pas toujours pleinement perçues par une partie du personnel, mais aussi parfois des élus.

Face à ces enjeux, la région Rhône-Alpes a dépassé le stade de la simple gestion administrative du personnel. Une gestion des ressources humaines est en effet assurée, prenant en compte les notions de compétence et de formation ainsi que les aspirations individuelles du personnel. Toutefois, pour le moment, elle est aux balbutiements d'une vision stratégique à travers une gestion prévisionnelle des emplois et compétences tendant à optimiser les ressources par rapport aux besoins.

Confrontée à l'arrivée massive des TOS, la région a mis en œuvre une double approche vis-à-vis de ce personnel : une première consistant à assurer une cohésion entre les deux composantes de ses agents ; une deuxième plus spécifique aux TOS tenant compte de leurs problèmes particuliers. La région a ainsi lancé un processus pour mettre fin aux contrats de travail très discutables pratiqués par l'Etat dans les lycées. Elle a également mis en œuvre le reclassement des agents éprouvant des problèmes de santé alors que cette procédure n'était pas assurée par l'Education Nationale qui préférait à la limite ne pas donner d'affectation à ses agents tout en continuant à les rémunérer. Elle note que la précarité socio-professionnelle des TOS recouvrait d'ailleurs une autre dimension que la précarité quelquefois évoquée pour certains agents du siège nommés sur des emplois non permanents et n'appelait pas la même réponse.

Globalement, la politique de recrutement semble répondre aux attentes de la collectivité. La région étant très attractive puisque chaque année elle enregistre 7 868 candidatures, elle n'a pas de difficultés pour pourvoir les postes disponibles. Toutefois, pour le moment, il n'y a pas véritablement d'évaluation de la politique de recrutement, même si, dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les fiches de postes sont mises à jour lors de chaque recrutement, et à l'occasion des entretiens d'évaluation si cela s'avère nécessaire. Le régime indemnitaire n'apparaît pas quant à lui comme un réel outil de gestion des ressources humaines et un élément actif de leur management. Il n'y a pas de véritable rémunération de la performance, les montants variables étant très liés aux grades. La collectivité se situe plus dans une gestion collective du pouvoir d'achat que dans une logique de gestion individualisée.

En revanche, la politique de mobilité interne est très efficace, l'objectif initial de recruter par mobilité interne 33% des postes ayant été régulièrement atteint. De même, les politiques de formation professionnelle et de reclassement sont à citer en exemples.

En voulant améliorer la qualité du service public par rapport à la situation antérieure au transfert dans les lycées, la région continue à entretenir paradoxalement une certaine précarité en recrutant des contractuels sur de courtes périodes pour effectuer des remplacements. Le remplacement des personnels absents dans les lycées, qui a un coût non négligeable, est en effet plus systématique qu'auparavant sous l'autorité de l'État. En outre, il n'y a pas d'évolution notable de la moyenne d'âge dans les lycées en raison notamment de la politique de déprécarisation.

L'évolution récente du contrôle de gestion devrait permettre aux chefs de services d'avoir accès à des données d'autres services présentées de façon uniforme, facilitant ainsi les comparaisons. Il peut être conseillé à la région de profiter de cette réforme pour formaliser davantage le processus de retour sur ces indicateurs.

Certains indicateurs sont particulièrement suivis dans le temps : les délais de recrutement, le taux de mobilité, le volume d'agents à reclasser. S'il n'y a pas de suivi d'indicateurs sociaux, chaque direction est néanmoins libre de faire une enquête sur le climat social une fois par an. La direction des ressources humaines (DRH), de son côté, mène une enquête annuelle. Pour le moment, la masse salariale des non-titulaires par motif de recrutement n'est pas suivie. Il n'y a pas davantage d'informations sur les métiers, les compétences ou les qualifications et leur évolution. Les tableaux de suivi sont surtout quantitatifs, retraçant les moyens humains en nombre mais pas en qualité. La région n'est pas davantage en mesure d'apprécier le nombre moyen de postes occupés par chaque agent depuis son entrée dans la collectivité : par grades, par métiers, par services, en évolution sur les dernières années. En effet, aucun historique de la mobilité n'est tenu à ce jour. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que la moitié des agents de la Région ayant moins de 5 ans d'ancienneté, cette donnée n'apparaissait pas comme essentielle jusqu'à présent. Le suivi des affectations n'est traité qu'au niveau des payes. Les indicateurs que s'apprête à mettre en place la région en 2011 relèvent de la comptabilité analytique. Au-delà de l'identification de coûts excessifs, il est trop tôt pour savoir quelle utilisation en sera faite, notamment si ces indicateurs conduiront la région à la mise en œuvre de moyens pour réduire d'éventuels coûts ou à des décisions de réorganisation, voire s'ils amèneront la collectivité à une approche financière pluriannuelle. La région s'interroge au demeurant sur les effets de la réforme territoriale, qui peuvent réduire plus ou moins à néant un tel travail si par exemple la gestion des TOS était confiée aux métropoles. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu'une approche financière pluriannuelle existe déjà. Selon lui, des tableaux de bord seraient élaborés et partagés avec la direction des finances pour les prévisions budgétaires (masse salariale et autres postes RH) à horizon 2014/2015.

La région souhaite s'inscrire dans une logique de métiers qui permet d'anticiper les besoins humains évolutifs du service public. Elle pourrait profiter de la démarche qu'elle a lancée avec un groupe de travail fin 2010 pour réviser la fiche de poste chargé de mission afin d'entrer dans une définition plus précise des métiers du siège, seule à même de garantir un pilotage plus fin des ressources humaines et notamment de faciliter la gestion des recrutements futurs, en s'inspirant du répertoire des métiers du centre national de la fonction publique territoriale.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un groupe de travail a entrepris la mise à jour d'un référentiel des emplois de catégorie A, B et C du siège, point de départ de la mise en place d'une gestion prévisionnelle et qualitative des emplois et des compétences.

La région a su gérer avec efficacité le problème de l'accueil en détachement des agents des lycées, qui en tant que fonctionnaires de l'État induisaient une charge de retraite deux fois plus élevée que celle qui est due pour un fonctionnaire territorial. L'intervention de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 présentera un nouvel enjeu pour la région qui devra assurer, dans les années à venir, la gestion et le déroulement de « carrières » des agents en contrat à durée indéterminée (CDI), alors que certains contractuels ont été recrutés à un niveau de rémunération correspondant aux derniers échelons de leur cadre d'emplois de référence. Ignorer cette problématique à l'occasion de l'un des examens triennaux obligatoires ne l'empêcherait pas d'apparaître sous un autre jour et à une moindre échelle à travers les dispositions de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Au surplus, le passage de ces personnels en CDI, dans ces conditions de rémunération, limitera leurs possibilités de mobilité externe.

1- PROCEDURE

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2010, à l'examen de la gestion de la Région Rhône-Alpes pour les exercices 2005 à 2009, les informations disponibles ayant été actualisées jusqu'à la période la plus récente.

Les thèmes de vérification concernaient la situation financière, les concours accordés par la Région, le budget de la Région face à la crise et les ressources humaines. Cette dernière thématique fait l'objet du présent rapport, les autres ayant été traitées dans un rapport séparé.

Les investigations s'étant inscrites dans le cadre d'une enquête nationale menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, elles visaient notamment à répondre aux questions posées dans un guide de vérification. Dans ces conditions, le rapport est traité, pour certains aspects, sous une forme descriptive, adaptée aux besoins de l'enquête.

Le contrôle a été engagé, par lettre du président de la chambre en date du 17 février 2010, adressée à M. Jean-Jack QUEYRANNE, président de la Région Rhône-Alpes pour toute la période sous contrôle.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 11 janvier 2011 avec Mme Eliane GIRAUD, élue déléguée à l'administration générale, qui avait reçu mandat à cette fin de M. Jean-Jack QUEYRANNE.

Lors de sa séance du 25 janvier 2011, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 14 février 2011, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue par la loi, à M. QUEYRANNE, président de la région, ainsi qu'aux personnes mises en cause au sens des dispositions des articles L. 243-6 et R. 241-12 du code des juridictions financières.

Après avoir pris connaissance des réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 11 mai 2011, a arrêté les observations définitives ci-après.

2- QUELQUES ELEMENTS DE CONTEXTE EN MATIERE DE DEPENSES DE PERSONNEL DE LA REGION

2.1- Les principales caractéristiques territoriales et budgétaires

Rhône-Alpes est, avec 6 millions d'habitants, la seconde région française en termes de population. Avec un PIB de plus de 180 milliards d'euros en 2007 (2^e rang national), elle produit 9,8 % de la richesse de la France. La Région Rhône-Alpes, collectivité territoriale, est impliquée dans 15 pôles de compétitivité parmi les 67 projets labellisés en France et 12 clusters.

Le soutien à l'économie et à l'emploi, à travers désormais les clusters¹ a toujours été un axe fort de la politique régionale. La démarche sociale n'est pas non plus absente de la politique régionale puisque la région Rhône-Alpes soutient les initiatives dans les quartiers en politique de la ville pour faciliter l'accès à l'éducation, à l'emploi, au logement. La région est partenaire des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). Elle contribue aussi aux opérations de renouvellement urbain.

Mais ce sont les politiques des transports, de la formation, de l'enseignement qui ont le plus d'impact sur les dépenses de fonctionnement de la Région et plus généralement sur son budget qui est passé de 1,5 M€ en 2005 à 2,4 M€ en 2010². La formation professionnelle, l'apprentissage, les formations sanitaires et sociales représentaient 441 M€ au compte administratif 2009, la formation professionnelle 183 M€, l'apprentissage 167 M€, les formations sanitaires et sociales 90 M€ (ces dépenses regroupent les dotations de fonctionnement des établissements de formation pour 75 M€ et les bourses aux étudiants pour 15 M€), la politique des transports 387 M€ essentiellement affectés à la convention d'exploitation des transports régionaux de voyageurs, désignés par le terme « TER » (Transport Express Régional) avec la SNCF, l'enseignement 319 M€ avec principalement le traitement des agents des lycées. L'action économique ne représentait en effet que 89 M€ en dépenses de fonctionnement en 2009.

Ces politiques se sont traduites dans les effectifs, qui sont passés en équivalent temps-plein, pour le seul siège de la région, de 877 agents en 2004 à 1 305 en 2010, soit une augmentation de 53 %. 50 % des agents du siège sont arrivés il y a moins de 5 ans. L'ensemble des services composant les différents pôles et directions du siège a connu une augmentation de ses effectifs entre 2006 et 2008 y compris ceux qui ne gèrent pas directement les politiques précitées³. Surtout, avec le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées de l'Etat à la région, les charges de personnel ont fortement augmenté pendant la période sous contrôle passant de 41 191 K€ en 2005 à 197 112 K€ dont 137 000 K€ pour les seuls TOS en 2008. Le nombre des agents des lycées (5 027 agents) représente en 2010 près de 4 fois le nombre des agents du siège. Le débat d'orientations budgétaires (DOB) 2010 mentionne d'ailleurs qu'en 2009 la région a consacré le quart de son budget (soit 557 M€) aux lycées, dont 296 M€ en fonctionnement comprenant les dépenses de gestion des lycées (142 M€) et les dépenses de personnel (154 M€), et 276 M€ en investissement. La région, administration de mission lors de sa création est devenue pour une part très importante une administration de gestion du moins eu égard aux personnels gérés.

Toutefois, si les dépenses de personnel constituent une masse financière importante (216 M€ en 2009), elles ne représentaient en 2009 qu'un peu plus de 14 % des charges de fonctionnement réelles.

Les dépenses de personnel ne représentaient en 2009 qu'un peu plus de 14 % des charges de fonctionnement réelles. Toutefois, ces dépenses, qui sont importantes puisqu'elles atteignent 216 M€ en 2009, avaient fortement augmenté entre 2004 et 2008, essentiellement en raison de recrutements de nouveaux personnels. 50 % des agents du siège sont arrivés il y a moins de 5 ans.

¹ Les clusters permettent d'associer des entreprises, des universités, des laboratoires de recherche, travaillant sur des filières complémentaires, pour développer des projets innovants et conquérir de nouveaux marchés. Les douze Clusters Rhône-Alpes visent le développement des secteurs clés de la Région, c'est-à-dire ceux qui regroupent les emplois et favorisent l'attractivité du territoire.

² Le gonflement du budget régional a majoritairement concerné la section de fonctionnement, les dépenses réelles de fonctionnement représentant 60 % des dépenses réelles totales du budget primitif en 2006 contre 53 % en 2001.

³ Par exemple, entre 2006 et 2008, le service du cabinet est passé de 15 à 21 agents, le service des assemblées de 21 à 53 agents, le service prospective, évaluation et relations aux citoyens de 11 à 16 (données résultant des bilans sociaux de la collectivité).

Si les effectifs du siège de la région ont connu une augmentation de 53 % entre 2004 et 2010, le transfert à partir de 2007 de 5 027 agents des lycées a profondément modifié la composition du personnel puisqu'ils représentent près de 4 fois le nombre des agents du siège.

La région, administration de mission lors de sa création est devenue pour une part très importante une administration de gestion.

2.2- Les principales caractéristiques institutionnelles dont celles à l'origine de l'évolution des charges de personnel

Les évolutions budgétaires mentionnées ci-dessus, notamment une partie de l'augmentation de 900 K€ du budget de la région entre 2006 et 2010⁴, ont fait suite au transfert de compétences de l'Etat vers la région, les missions de cette dernière étant centrées initialement sur le développement économique, social, culturel et scientifique ainsi que sur une partie de l'enseignement secondaire (constructions et fonctionnement des lycées). Ces missions ont été étendues de façon très significative ces dernières années. En 2002 et 2003, ont été dévolus aux régions l'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional et des compétences élargies en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

La loi du 13 août 2004⁵ a transféré, à partir du 1^{er} janvier 2005, de nouvelles compétences aux régions, dont la mise en œuvre a été progressive. Pour la région, les transferts de compétences se sont opérés selon le rythme suivant :

ANNEE DE TRANSFERT	COMPETENCES TRANSFEREES PAR L'ETAT
2006	• Formations sanitaires et sociales • Réseaux des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) • Inventaire du patrimoine culturel • 1^{ers} transfert TOS (non titulaires, emplois aidés, crédits de vacation)
2007	• 2^{nds} transferts TOS (titulaires ayant opté) • Actions de formation AFPA • Prise en charge du forfait régional d'external
2008	• Agents des lycées horticoles

Ces transferts de compétences se sont traduits en différentes charges de gestion, notamment en frais de personnel. Outre les personnels de lycées⁶, depuis la décentralisation de la formation professionnelle, des agents ont été recrutés pour suivre le conventionnement avec une centaine d'organismes. Le transfert de la compétence transport a entraîné le recrutement de personnels qualifiés pour suivre les discussions sur le cadencement avec la SNCF. Bien entendu, il est très difficile de suivre pour chaque service du siège la répartition entre les créations de poste liées à des transferts et celles liées aux renforcements ordinaires de certains services⁷. Ce problème avait déjà été pointé dans le précédent rapport

⁴ Selon un cabinet spécialisé mandaté par la région, entre 2004 et 2009, hors transfert de compétence, la progression moyenne annuelle des dépenses de gestion aurait été de 4,9 %.

⁵ Loi n° 2004-809 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

⁶ Entre 2006 et 2008, 117 000 agents ont ainsi intégré la fonction publique territoriale, soit 67 000 dans les départements et 50 000 dans les régions.

⁷ Par exemple, la décision modificative DM1 de mai 2005 faisant suite au transfert dans le secteur de la formation des travailleurs sociaux, de l'inventaire général du patrimoine culturel, des lycées internationaux, (...) est peu explicite sur la création de 20 postes supplémentaires au niveau des directions opérationnelles et de l'administration générale engendrés par ces transferts. Il en est de même pour la décision modificative n°1 de

d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de janvier 2008. Selon les documents transmis alors par la région, les transferts de compétences (personnels des lycées, apprentissage...) expliquaient moins de la moitié des créations d'emplois en 2005 et 2006 et le président du Conseil Régional indiquait qu'en 2004 et 2006 les créations de postes s'élevaient en fait à 282, dont 100 liés à la décentralisation, 57 liés à la résorption de la précarité et 125 au fonctionnement courant de la Région.

Par ailleurs, à l'occasion des transferts des TOS, la région a rappelé sa politique de défense de l'emploi, et notamment sa préférence pour une gestion internalisée des cantines scolaires⁸. De même a-t-elle souhaité s'engager dans un processus de déprécarisation du personnel employé sous contrat par l'Etat dans les lycées. Ce processus s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la politique de développement durable menée depuis 2005, qui comporte en effet un volet ressources humaines. La circonstance que le budget de la région ait pu être présenté par certains élus de la majorité comme un « rempart pour l'emploi public » à l'occasion notamment du transfert des TOS, ce qui a exclu toute velléité de comparaisons entre régie et externalisation⁹ en matière de cantines scolaires, n'a pas entraîné en revanche un rejet de toute étude dans d'autres secteurs. Il est ainsi prévu dans le cadre du déménagement du siège de la région que cette dernière achètera des places de crèche mais ne gèrera pas elle-même de crèche. Inversement, des calculs auraient été effectués par les services de la région sur d'autres secteurs externalisés à ce jour, qui concluraient à un solde positif ou nul en cas de ré-internalisation : il s'agirait de la construction et des réparations dans les lycées et de la sous-traitance informatique. Dans le 1^{er} cas la Région ne ferait plus appel à des mandataires. Dans le 2^{ème} cas, partant du constat que le service informatique qui est très réduit a perdu en savoir faire et pilotage, la Région réduirait la sous-traitance (le solde serait nul).

Pour expliquer l'évolution des dépenses de personnel, il convient également d'isoler l'effet glissement vieillesse technicité (GVT) et l'évolution du point d'indice tout en rappelant que le transfert des personnels TOS s'est effectué sur plusieurs années à partir de 2006.

En moyenne 1,8 % environ de la masse salariale annuelle des agents des lycées correspond au glissement vieillesse technicité. Sur cette base, cela représente alors :

- 2 000 000 € en 2007
- 2 400 000 € en 2008
- 2 600 000 € en 2009

Le coût des évolutions de la valeur du point d'indice sur la période 2006-2009 est le suivant :

2006 qui créé au titre des dépenses induites par la décentralisation 41 postes à la DRH et à la DLY et 40 autres postes dans les autres directions.

⁸ Voir notamment la décision modificative n° 1 de l'exercice budgétaire 2006.

⁹ Le rapport Silicani du 20 septembre 2007 rappelle qu'il existe deux principaux modes d'externalisation de certaines tâches pour les collectivités publiques : le marché public et la délégation de service public (DSP). Leur finalité est identique : permettre aux collectivités publiques de se concentrer sur le cœur de leurs missions ou de leurs métiers en confiant à d'autres, généralement des entreprises, le soin de produire certains biens ou services. Des exemples intéressant l'externalisation sont signalés : celle assez fréquente, dans les collectivités territoriales, des cantines scolaires et, dans les hôpitaux, de la restauration des malades ; dans beaucoup d'administrations, celle de l'entretien et du gardiennage des locaux. Aux termes de ce rapport cette façon de procéder serait doublement utile : les moyens des collectivités publiques seraient ainsi concentrés sur les tâches essentielles qui ne peuvent et ne doivent être exercées que par elles ; les autres tâches seraient effectuées par des opérateurs spécialisés compétents dans les domaines concernés, et donc normalement à moindre coût. En conclusion, selon ce rapport la possibilité, par une organisation ou des conditions de travail améliorées, de rendre un service égal, voire meilleur, à moindre coût, satisfait à la fois l'agent, l'usager et le contribuable.

Année	Coût total des hausses de valeur du point
2 006	18 739
2 007	1 250 205
2 008	1 701 555
2 009	3 131 199
Coût total sur la période	6 101 698

Source Région

Selon la région, les compétences transférées n'ont pas été intégralement compensées par l'Etat en raison notamment de la circonstance que le calcul de la masse salariale avait été effectué en pied de corps, c'est-à-dire sur les premiers échelons des grades. Cet écart est amené à être de plus en plus important compte tenu de l'effet GVT et de l'évolution du point d'indice pour la masse salariale des agents des lycées. Si la collectivité semble indiquer que le transfert des ressources accompagnant le transfert des personnels aurait dû prendre en considération l'évolution de la masse salariale, ce n'est pas ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 2 mars 2010¹⁰ concernant la garantie individuelle de pouvoir d'achat, solution qui semble transposable. Par ailleurs, dès lors que le transfert de chaque compétence avait fait l'objet de la prise d'un arrêté de mise à disposition individuelle des agents occupant ces postes, on ne comprend pas pour quelles raisons la région, qui avait contesté très rapidement les modalités financières de cette décentralisation, n'a pas effectué un suivi plus individualisé des différents postes créés dans le cadre de la décentralisation (transferts directs et indirects liés à la nécessité d'une remise à niveau des services transférés, problème de la mise à disposition des services « support »,...). Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la région avait mobilisé ses ressources pour gérer dans l'urgence l'arrivée de 5 000 agents, assurer leur accueil et leur gestion administrative et qu'elle avait dû également adapter ses outils de gestion, organiser la concertation avec les organisations syndicales et organiser les élections professionnelles.

Il conviendrait, également, pour correctement appréhender ce problème de la compensation du transfert, d'isoler l'effort supplémentaire consenti à sa propre initiative par la région au-delà de ce qu'envisageait l'Etat en matière de politique du personnel (alignement progressif et non entièrement réalisé à ce jour des primes du personnel TOS sur celles du reste du personnel de même grade de la région, après avoir dans un premier temps assuré une égalité de traitement des personnels TOS entre eux, ceux gérés par le ministère de l'agriculture percevant des primes supérieures à ceux dépendant du ministère

10 Dans cette affaire REGION RHONE-ALPES n° 322781 du 2 mars 2010 qui concernait l'indemnité, dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, qui vise à compenser les pertes de pouvoir d'achat que subissent les fonctionnaires, dans l'hypothèse où l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique ajoutée à l'effet des avancements de carrière, ne suffit pas à égaler l'inflation, le Conseil d'Etat a jugé que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 1614-1 et L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales était inopérant. Ces dispositions précitées prévoyaient notamment que : « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. (...) Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1* ». Le Conseil d'Etat a en effet estimé que la mise en place de la garantie individuelle de pouvoir d'achat ne saurait, de quelque manière qu'on l'envisage, s'apparenter à un tel transfert. Il s'agit d'une mesure de portée générale relative aux modalités de calcul de la rémunération des fonctionnaires, qui, dès lors qu'elle s'applique aux trois fonctions publiques, entraîne certes une charge supplémentaire pour les budgets des collectivités territoriales mais sans que celle-ci résulte d'un transfert de compétences ou soit liée à une modification, par l'Etat, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

de l'éducation nationale).

Cet alignement s'est traduit par le versement à l'ensemble des agents titulaires et stagiaires de la prime de fin d'année¹¹ (1 700 € brut, soit 1 665 € net, par agent en 2009) à hauteur de 5,8 M€ brut en 2007, 7 M€ en 2008, 7,5 M€ en 2009. La région a également compensé l'inégalité de traitement qui existait au sein de l'Etat entre le personnel issu de l'éducation nationale et celui du ministère de l'agriculture. C'est ainsi que deux revalorisations du régime indemnitaire dans le cadre d'un alignement progressif du régime indemnitaire des agents issus du ministère de l'éducation nationale sur celui des agents issus du ministère de l'agriculture ont été effectuées en septembre 2008 : +37 à +56 € brut par mois pour l'ensemble des agents issus de l'éducation nationale et septembre 2009 : +30 à +46 € brut par mois pour l'ensemble des agents issus de l'éducation nationale. La situation en Rhône-Alpes semble être assez conforme à celle mentionnée dans l'étude précitée réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale en avril 2010 aux termes de laquelle dans certains cas, le régime indemnitaire des agents TOS a triplé.

La région a également appliqué au personnel TOS les avancements d'échelon à l'ancienneté minimum pratiqués pour les agents du siège. A titre d'exemple environ 1 850 avancements d'échelon ont été prononcés en 2007 à la durée minimale. Elle a également fait bénéficier ce personnel d'une augmentation des volumes d'avancement de grade et promotions internes et du nombre des bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), de la transformation de 30 postes de catégorie C en catégorie B, postes de « responsables des équipes techniques » (cadre d'emploi des contrôleurs de travaux territoriaux) et de différentes mesures sociales, dont l'aide au transport (remboursement à hauteur de 50 % des titres d'abonnement aux transports collectifs) et l'aide financière à la protection sociale complémentaire. S'agissant des dotations en personnel des lycées, la région a fait une analyse et a constaté un écart significatif entre les lycées bien dotés et les autres.

La région a, toutefois, refusé de créer de nouveaux postes dans les lycées malgré la forte demande syndicale portant sur 600 postes de TOS lycées et collèges pour la région Rhône-Alpes. Les seules créations ont porté sur la dotation des nouveaux établissements (soit 19 postes de 2006 à 2010). Les organisations syndicales ont finalement préféré l'amélioration du régime indemnitaire sans fixer de terme à l'alignement sur celui des personnels du siège. La région n'a donc pas eu de politique inflationniste sur ce sujet selon elle.

En dehors de la décentralisation, les évolutions budgétaires ont été impactées notamment par le mouvement de territorialisation amorcé par la région Rhône Alpes. En effet, cette politique de « territorialisation » (le terme « déconcentration » est utilisé en interne) a été engagée avant l'acte 2¹² de la décentralisation. Elle s'est traduite par la création d'ERA (« Espaces Rhône-Alpes ») dans les 8 départements composant la région et la mise en place de correspondants des différentes directions dans ces espaces. Cette territorialisation a pour objectif de rapprocher la région des citoyens, des usagers mais aussi de ses partenaires et de rendre plus lisible son action et ses dispositifs. Différents services sont déconcentrés dans les ERA (directions de l'agriculture et du développement rural, des politiques territoriales, de l'économie, du tourisme, de la recherche et des technologies, de l'emploi et de la formation continue, des lycées, et enfin du patrimoine).

¹¹ Le Conseil d'Etat avait rendu un avis le 29 août 2006 selon lequel « la charge supplémentaire, supportée par celles des collectivités et ceux des établissements qui avaient mis en place, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, des avantages ayant le caractère de complément de rémunération mentionnés à l'article 111 de cette dernière loi (le treizième mois) (...) n'est donc, en tout état de cause, pas au nombre de celles dont les dispositions législatives imposent la compensation financière par l'Etat ».

¹² Dispositif issu notamment de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

L'exécutif a annoncé également une réorganisation des services pour laquelle la réflexion est en cours. Ce projet a été piloté par la direction générale des services, à la demande du nouvel exécutif suite aux élections de mars 2010. La réorganisation n'est pas due au déménagement du siège mais à une volonté politique d'assurer une meilleure efficacité des interventions et de l'action de la région dans ses domaines de compétences. Elle concerne environ 50 personnes qui sont touchées en termes d'activités ou de missions, soit partiellement soit totalement. Il s'agit de transferts de services ou parties de services dans une autre direction à la suite du changement de délégations de certains des vice-présidents ou de créations de synergies par exemple entre la direction s'occupant de la recherche et celle s'occupant de l'enseignement supérieur. C'est ainsi que le suivi des clusters pour les pôles de compétitivité se retrouve soit à la direction du développement économique soit à la direction de la recherche en fonction du niveau d'avancée des pôles. On peut citer comme autre exemple, le rapprochement des services s'occupant de l'emploi et de l'économie qui auparavant étaient dans des directions différentes. Cette réorganisation n'a pas d'impact budgétaire.

Par ailleurs, il convient d'indiquer qu'en 2006 avec l'arrivée des TOS, s'est posée la question de l'évolution du comité technique paritaire (CTP)¹³. Plusieurs options s'offraient à la Région : un CTP unique ; un CTP central avec un CTP local TOS et un CTP local des services du siège ; un CTP central et un CTP local des services du siège¹⁴. La Région a finalement retenu qu'il y aurait un seul CTP mais 2 commissions de concertation représentant les 2 composantes du personnel. Depuis cette réforme, l'offre syndicale s'est élargie¹⁵. De nouveaux syndicats assurent la représentation des agents et les instances paritaires sont majoritairement composées d'agents des lycées. En tout état de cause, les aspirations des TOS sont devenues un élément essentiel de la plate-forme des revendications syndicales. Cette très forte représentativité des agents des lycées en CTP se retrouve dans la commission administrative paritaire (CAP) de la catégorie C. Les agents des lycées à travers les organisations représentatives (CTP, et CAP C, comité d'hygiène et sécurité CHS) représentent l'ensemble du personnel du siège et des lycées.

En outre, la région n'a pas anticipé deux des dispositions de la loi sur la réforme des collectivités territoriales dont l'une limite la "clause de compétence générale" et l'autre prévoit la possibilité de création de métropoles¹⁶. Certains services pourraient pourtant être affectés

¹³ Les comités techniques paritaires, organismes paritaires, sont consultés pour avis par les organismes publics employeurs sur les questions relatives : à l'organisation des administrations intéressées ; aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ; aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ; à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches (...).

¹⁴ Voir notamment le CTP du 10 octobre 2005.

¹⁵ Voir notamment les bilans sociaux 2004 et 2006 pour suivre cette évolution.

¹⁶ La clause de compétence générale permettait à une collectivité de s'occuper d'un domaine qui n'est pas forcément de son ressort, comme par exemple le logement. Elle est maintenue pour les communes mais sera supprimée pour les régions et les départements au 1^{er} janvier 2015. L'interdiction de cumuls de financement département-région prendra ainsi effet, sauf si dans le cadre du schéma régional, qui sera mis en place en début de mandat, région et départements en décident autrement en fixant leurs interventions. Les cumuls de subventions de fonctionnement départementales et régionales resteront possibles pour les communes après 2015 dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

La loi crée également une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale : les métropoles. Elle regroupera des communes représentant au moins 500 000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable à l'Île-de-France. La région transfèrera à la métropole sa compétence en matière de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Elle exerce également tout ou partie des compétences exercées localement par cette collectivité territoriale en matière de développement économique. Les métropoles récupèrent en outre des compétences actuellement assumées par les départements, comme les transports scolaires et la gestion des routes départementales. Dans un délai de six mois après l'élection des conseillers territoriaux, un schéma peut être élaboré entre le conseil régional et les conseils généraux de la région permettant de définir la répartition optimale des compétences entre la région et les départements (développement économique, éducation, transports, environnement, aménagement du territoire, etc.) et d'en tirer les conséquences en termes de réorganisation des interventions financières et de mutualisation des services.

par cette réforme à partir de 2015. La région estimait en effet que tant que la loi n'était pas votée aucune anticipation n'était possible et que les modifications potentielles les plus importantes concernaient un éventuel transfert de l'entretien et de la restauration dans les lycées aux métropoles, voire en partie aux départements dans le cadre d'une mutualisation. En outre, selon elle, l'étendue de ses compétences résulte moins de la clause générale que d'autres dispositions législatives du code général des collectivités territoriales, notamment la clause de compétence en matière d'aménagement du territoire. La région observe en outre que le transfert des TOS des lycées en 2006 était lui-même intervenu dans des délais assez brefs à partir de l'annonce de la réforme fin 2004. De même, le projet de loi sur les retraites discuté à l'assemblée nationale à partir du 7 septembre 2010 qui supprime à compter de 2012 le dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants ayant quinze ans de service n'avait pas davantage pu être anticipé. Dès son annonce, la DRH a dû réagir dans une quasi immédiateté, mais les effectifs concernés sont moins importants.

Enfin, alors même que la crise économique n'a pas eu d'impact majeur, à ce jour, sur les grands équilibres budgétaires de la collectivité territoriale¹⁷, cette dernière a poursuivi ses engagements pris en 2004 en termes de pouvoir d'achat¹⁸ de son personnel et évalués en 2007 à 91 M€ pour la période 2008-2010, tout en adoptant depuis 2009 une politique de contrôle de la masse salariale¹⁹. La volonté de l'exécutif est de contenir ces dépenses. En effet, depuis 2009, il n'y a pas eu de création de poste. La région Rhône-Alpes est classée 3ème région la moins dépensière pour ses dépenses de personnel (qui en 2010 représentent 5 % pour le siège, 9 % pour les TOS). Toutefois, selon l'exécutif la région doit garder des marges de manœuvre pour gérer un budget d'intervention, ce qui est sa justification originelle. Or, selon la collectivité, l'effet GVT qui augmente les dépenses se conjugue à la diminution prévisible des recettes (notamment la taxe professionnelle et les dotations de l'Etat²⁰) pour entraîner un effet ciseau qui oblige au choix suivant, aujourd'hui non tranché : diminuer le budget d'intervention (qui a augmenté de 22 % au niveau du fonctionnement alors que les charges réelles augmentaient de 35 % sous le coup notamment de dépenses de personnel en croissance de 293 %) ou ne pas remplacer tous les agents quittant la région. Par contre, il est trop tôt pour savoir si la logique du repliement devrait s'appliquer dans les lycées au détriment de celle de la création de postes. Le catalogue des revendications est estimé financièrement. La région compte sur la conférence sociale sur les conditions de travail des agents et la précarité, devant être organisée d'ici la fin de l'année 2010, pour décider des arbitrages budgétaires dans le cadre d'un diagnostic partagé avec les organisations syndicales. Selon l'exécutif, le dialogue social sera renforcé pour gérer cette contradiction entre les aspirations sociales et les possibilités financières.

Les dépenses de fonctionnement

	2005	2006	2007	2008	2009
Charges de fonctionnement réelles	979 940	1 116 023	1 351 282	1 444 792	1 503 094
Achats et charges externes	47 978	100 402	100 692	108 574	109 878
Charges de personnel	41 191*	55 019	167 409	197 112	216 275
Subventions et contingents	871 703	933 553	1 036 317	1 086 017	1 135 538
Charges financières	18 499	26 302	43 029	51 554	38 433

En milliers d'euros

* sensiblement la même somme que celle inscrite au budget primitif 2003 (voir la délibération n° 02.00.929).

¹⁷ Alors même que Rhône-Alpes avait été l'une des régions françaises les plus touchées par la crise à partir du dernier trimestre 2008 selon la direction régionale de l'Insee.

¹⁸ Extraits du CTP du 17 décembre 2007 (plan indemnitaire du siège sur 2004-2007 : 1,5 M€, prime de fin d'année lycées : 6 M€ sur 2004-2007, prime de fin d'année lycées : 22,5 M€ sur 2008-2010, coût des nouvelles mesures d'action sociale 2008-2010 : 13,8 M€...).

¹⁹ Voir notamment le CTP du 24 juin 2009.

²⁰ Au cours des années 2005 à 2009, la part des dotations de l'Etat dans les recettes réelles de fonctionnement de la Région a connu une baisse régulière (58,2 % en 2005, 43,2 % en 2009).

Selon la Région, les charges des compétences transférées n'ont pas été intégralement compensées par l'Etat en raison notamment de la circonstance que le calcul de la masse salariale des agents des lycées avait été effectué en pied de corps. Cet écart est amené à être de plus en plus important compte tenu de l'effet GVT et de l'évolution du point d'indice pour la masse salariale des agents des lycées.

Si la collectivité semble indiquer que le transfert des ressources accompagnant le transfert des personnels aurait dû prendre en considération cet effet GVT, cette position ne semble toutefois pas être celle de la haute juridiction administrative. Par ailleurs, dès lors que les modalités financières de cette décentralisation étaient fortement contestées par la collectivité, cette dernière aurait pu se doter d'outils afin d'appuyer sa contestation d'éléments objectifs, en effectuant par exemple un suivi plus individualisé des différents postes créés dans le cadre de la décentralisation (transferts directs et indirects liés à la nécessité d'une remise à niveau des services transférés,...). Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la région avait mobilisé ses ressources pour gérer dans l'urgence l'arrivée de 5 000 agents.

Il convient également de mentionner l'effort supplémentaire réalisé par la région en matière de politique du personnel par rapport à ce que faisait l'Etat (alignement progressif des primes du personnel TOS sur celles du reste du personnel de même grade de la région).

Cet alignement progressif en matière indemnitaire a eu un impact budgétaire non négligeable : 7,5 M€ en 2009 pour la seule prime de fin d'année. La région a, toutefois, refusé de créer de nouveaux postes dans les lycées malgré la forte demande des syndicats qui arguaient d'une gestion tendue des effectifs par l'Etat pour réclamer plusieurs centaines de postes supplémentaires. Si l'Etat, qui avait suivi au demeurant les revendications de son ancien personnel, n'avait pas créé de cadre d'emploi spécifique des TOS²¹ au sein des collectivités, l'impact financier aurait été encore plus sensible pour les régions.

Elles auraient en effet dû pour des raisons juridiques aligner immédiatement et sans progressivité le régime indemnitaire des TOS sur les corps comparables des agents du siège.

Le transfert des compétences n'est pas la seule explication à l'évolution des dépenses de personnel. La création d'ERA (« Espaces Rhône-Alpes ») dans les 8 départements composant la région est également à l'origine de l'évolution des charges de personnel enregistrées au niveau du siège.

Depuis la création d'un CTP unique pour les personnels des lycées et agents du siège et des ERA, les aspirations des TOS sont devenues un élément essentiel de la plate-forme des revendications syndicales.

²¹ Les cadres spécifiques d'emploi ont été mis en place pour répondre aux craintes des agents quant au maintien de leurs droits acquis. Voir le rapport d'information au sénat n° 117 du 18 novembre 2010. Voir également l'étude réalisée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale en avril 2010 auprès de 23 collectivités comportant huit régions et 13 départements : « Avant le transfert, la majorité des syndicats était opposée à cette réforme. D'importants mouvements de grève contre la décentralisation ont mobilisé les agents, mais aussi les enseignants, les parents d'élèves et les politiques en été 2003. Les inquiétudes des agents ont beaucoup porté sur de possibles externalisations des services, suppressions de postes, ou licenciements par les collectivités. Les interrogations des agents ont porté sur différents domaines : craintes de mutations d'office hors des établissements scolaires, inquiétudes concernant une possible suppression des vacances scolaires, un travail exigé le samedi et le dimanche, évocation d'une mutualisation des moyens entre établissements. Mais selon cette étude, aujourd'hui, ce cadre d'emplois est perçu moins comme une protection que comme un frein à la mobilité et à la promotion et bloquant la mise en place d'un régime indemnitaire unique. Beaucoup de représentants syndicaux demandent sa suppression et l'intégration des agents des EPLE dans les autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ».

La région semble subir depuis 2004 les vagues de réforme²². Elle est donc très attentiste par rapport à différentes dispositions contenues dans la loi de réforme des collectivités territoriales, qui pourraient pourtant affecter profondément ses missions et donc ses effectifs dans les prochaines années.

Elle estime ne pas être en mesure d'anticiper. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'anticipation n'était pas toujours possible au niveau opérationnel et qu'à titre d'exemple, fin décembre 2006, les rectorats n'avaient pas transmis les données nécessaires pour calculer les payes de janvier 2007 pour les agents transférés.

Enfin, l'assemblée régionale affiche une politique de défense de l'emploi public qui peut amener ses services à refuser d'établir dans certains secteurs des comparaisons entre différents modes de gestion (notamment la restauration scolaire). De même a-t-elle souhaité s'engager dans un processus de déprécarisation du personnel employé sous contrat par l'Etat dans les lycées. Ce processus s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la politique de développement durable menée depuis 2005 par la région. Bien entendu, ces efforts sociaux ont un coût financier tout comme la territorialisation.

Depuis 2009 la région a adopté une politique de contrôle de la masse salariale, en ne créant pas de poste. La région compte sur le dialogue social pour décider des arbitrages budgétaires dans le cadre d'un diagnostic partagé avec les organisations syndicales.

Bien que la révision générale des politiques publiques ne concerne pour le moment que l'Etat, cette dernière conjuguée à la réforme fiscale de 2009 semble exercer une influence sur l'exécutif régional dans son souci de maîtrise de la masse salariale.

La région souligne, également, que les investissements réalisés dans les lycées ont contribué à l'amélioration des conditions de travail des agents.

2.3- L'adaptation de la direction des ressources humaines (DRH) à ces évolutions

Le transfert des personnels des lycées a constitué un changement majeur pour la direction des ressources humaines de la Région (DRH) qui a dû adapter fortement son organisation. Après un premier projet d'évolution d'organisation soumis aux représentants du comité technique paritaire en avril 2005, un schéma plus abouti a été mis en œuvre en mars 2006. Ce schéma prévoit ainsi :

- la création de services de ressources humaines polyvalents et de proximité en charge des agents des lycées, distincts des services ressources humaines gérant les agents du siège. Cette démarche a entraîné l'ouverture de 65 postes (dont certains compensés par l'Etat dans le cadre du transfert), organisés en deux services de ressources humaines reprenant la logique des académies (un service, situé au siège régional à Lyon, gère les agents du Rhône, de la Loire et de l'Ain ; un service localisé à Grenoble gère les autres départements).
- une DRH orientée vers la définition de la stratégie globale.

Cette structuration a pour objectif d'assurer la cohérence en matière de GRH et l'équité de traitement tout en prenant en compte le besoin de proximité et la spécificité des métiers exercés au sein des EPLE. Ainsi qu'il ressort d'un rapport devant le comité technique paritaire (CTP) en date du 31 mai 2005, la DRH devait devenir une direction fédérale garante

²² Voir d'ailleurs le rapport d'information au sénat n° 117 du 18 novembre 2010 qui rappelle que l'association des régions de France (ARF) avait, par exemple, fait savoir très tôt son « opposition de principe au transfert des TOS » et souligné que cette décision avait été prise contre l'avis des régions.

de la stratégie globale, des outils de pilotage, de la norme..., de l'expertise, du contrôle et du conseil. Le suivi au quotidien qui ne nécessite pas une expertise ni la définition d'une stratégie ou la saisine d'un CTP, voire d'un conseil de discipline, est assuré dans les 2 ERA de Lyon et Grenoble. A ce titre, la délocalisation du service des ressources humaines (SRH) de Grenoble s'explique pour des raisons historiques (rectorat de l'académie de Grenoble) et des questions pratiques (être au plus près des établissements gérés).

Par ailleurs, une expérimentation de la gestion déconcentrée des non titulaires est en cours sur un territoire donné (représentant 24 établissements sur 3 bassins d'emploi : Ain, Beaujolais, Val-de-Saône) ; l'objectif est d'améliorer la politique de recrutement des non titulaires. Deux agents y sont affectés depuis mars 2009, hébergés dans les locaux de l'ERA de Bourg-en-Bresse. Le bilan de cette expérimentation est en cours. L'objectif était d'offrir aux établissements des relais sur le terrain pour éviter que tout remonte en SRH ou au siège. Il y a donc une expérimentation sur une partie des missions dévolues à la gestion, notamment des non-titulaires. Les lycées auront une réponse locale et le siège aura un interlocuteur qui se déplace sur le terrain. La gestion et la formation ne seront pas déconcentrées.

La volonté de l'exécutif de développer un sentiment d'appartenance à la collectivité régionale a poussé à davantage d'intégration des personnels de lycées et autres : la création d'un service commun : « santé, prévention, médiation », la réflexion autour d'un tronc de formation commun....etc. Le système d'information est également partagé, ainsi que la communication interne.

La direction des ressources humaines regroupe ainsi 5 services dont le service ressources humaines des lycées comportant lui-même 3 entités (le service ressources humaines de proximité de Lyon, celui de Grenoble et le service formation et accompagnement professionnel des lycées).

Pour l'ensemble des services de la région, la gestion des ressources humaines est peu déconcentrée en raison d'une volonté de maîtrise globale et de cohérence d'ensemble. Les pôles/directions ont toutefois en charge la gestion des quotas de renforts, l'évaluation des agents, l'insertion au quotidien des agents handicapés, le maintien de l'employabilité, etc.

L'effectif total de la DRH en nombre de postes budgétaires est de 109 dont :

- SAFIP service administratif et financier personnel (gestion du siège) : 16
- SRH service ressources humaines Lyon : 29 (dont 2 agents à Bourg)
- SRH de Grenoble : 27
- Recrutement siège : 11
- Formation siège : 7
- Formation lycées : 7
- Santé, prévention, médiation : 6
- Cellule système d'information des ressources humaines SIRH (siège et lycées) : 4
- Communication interne et relations sociales : 4

Il convient de rappeler que l'effectif de la DRH était de 27 agents en 2004 et de 33 en 2005. Ce constat semble d'ailleurs conforme à celui de l'étude précitée réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale en avril 2010 selon lequel avec l'arrivée des agents des collèges et des lycées, les directions des ressources humaines ont pris une nouvelle ampleur. Certaines DRH ont connu une explosion de leurs effectifs, pouvant aller jusqu'à une multiplication par 3. Une étude réalisée par un cabinet spécialisé en 2007 pour le compte de la région Rhône-Alpes (après un sondage auprès de 15 conseils régionaux et 5 conseils généraux) estimait les besoins en personnel de la DRH pour gérer les agents des lycées à un ratio de 1 agent pour 50 à 60 agents de terrain. Cette étude évaluait l'effectif

cible total à atteindre en 2009 à 139 agents à la DRH pour gérer l'ensemble du personnel de la région, dont 101 affectés à la gestion du seul personnel des lycées. La région semble donc être en deçà de ces préconisations.

La gestion stratégique des ressources humaines est peu déconcentrée en raison d'une volonté de pilotage depuis le siège. Il n'y a pas de « territorialisation » de la politique des ressources humaines (enjeu de cohérence et d'équité de traitement), la région ne souhaitant pas déconcentrer les instances paritaires, notamment disciplinaires, même si globalement la volonté de l'exécutif est de rapprocher l'administration du terrain.

Il convient également de noter la volonté de l'exécutif de développer un sentiment d'appartenance à la collectivité régionale de l'ensemble des agents et des TOS en particulier, à travers notamment les leviers de la formation professionnelle et de la communication interne. Dans le droit-fil, une volonté de transparence liée aux facilités du réseau de communication interne a pour corollaire une plus grande sollicitation des services de la DRH. Les demandes des agents, voire les revendications, s'expriment plus facilement selon le personnel de la DRH malgré les distances géographiques.

On peut s'interroger sur la vocation à s'étendre à d'autres départements de l'expérience de sectorisation à Bourg-en-Bresse des services des ressources humaines (SRH) déjà délocalisés de Grenoble et Lyon, pour rapprocher l'administration de ses agents. En ce cas, vu son effet démultiplicateur en nombre d'agents, ou en termes de compensation financière à accorder aux agents qui accepteraient ces nouvelles contraintes géographiques, la démarche a-t-elle été chiffrée ? La région a décidé d'évaluer financièrement ce dispositif en 2011 et d'en étudier également la pertinence avec les établissements d'enseignement.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu'en matière de ressources humaines, les enjeux de cohérence et d'équité de traitement (sans évoquer la question des moyens nécessaires) invitent à la prudence s'agissant de territorialisation. Selon lui, déconcentrer un processus de paye, par exemple, comporte un risque certain et témoigne d'une plus value limitée. Enfin, toujours selon cette réponse, la plupart des processus de gestion des agents des lycées ont par ailleurs été mis en place récemment et apparaissent encore trop peu stabilisés pour envisager leur déconcentration. Ces limites n'empêchent cependant pas de travailler à organiser davantage de proximité vis-à-vis des agents, répondant ainsi à la volonté de l'exécutif de rapprocher l'administration du terrain.

2.4- Les principales caractéristiques humaines et démographiques

Les évolutions précédemment mentionnées en termes de décentralisation et de déconcentration ont eu un impact sur la composition des effectifs et la structure des grades. En effet, le personnel de catégorie A, tous statuts confondus, était le plus représenté au sein de la collectivité régionale jusqu'en 2006 : 44 % de l'effectif, contre respectivement 19 % et 36 % en catégories B et C. A l'originalité de cette structure du personnel de la région et des régions de manière générale par rapport aux autres collectivités territoriales se rajoutait la circonstance que près de 80 % des agents relevaient de la filière administrative, cette situation s'expliquant en partie par le nombre élevé de chargés de mission (la moitié de la catégorie A en 2007 ; le nombre des chargés de mission a d'ailleurs augmenté de près de 37 % entre 2007 et 2009). Le profil des 1 331 agents du siège reste majoritairement administratif en 2010 avec une catégorie A toujours très représentée sur des postes de conception (45%), mais il y a toujours aussi des agents de catégorie B, 23%, pour l'assistance à la gestion, et des agents de catégorie C pour l'instruction, 31%. Depuis l'arrivée des TOS, le personnel de catégorie A ne représentait plus au cours de l'année 2006 que 26 % de l'ensemble des effectifs. Ce taux est passé à un peu plus de 9 % les années

suivantes et a atteint 10 % en 2009. Par ailleurs, la filière technique des lycées est devenue majoritaire depuis 2007 avec 5 000 agents dispersés sur le territoire régional au sein de 286 établissements depuis 4 ans. Par contre, ramené aux seuls effectifs du siège et des ERA, le pourcentage de personnel de catégorie A est en augmentation puisqu'il est passé de 44 % en 2005 à 47 % en 2009.

En 2002, selon un document INSEE, il y avait à la région un effectif de 859 agents dont 73 % de titulaires et 26 % de non titulaires. Le chiffre de contractuels est en légère diminution aux termes du bilan social 2009 (hors collaborateurs de groupe politique et collaborateurs de cabinet) puisque 20 % d'agents n'ont pas le statut de fonctionnaires (contractuels, auxiliaires, contrats PACTE²³, apprentis, contrat handicap). On peut, toutefois, observer²⁴ que le nombre des non-titulaires au siège et dans les ERA n'a cessé d'augmenter depuis 2005 puisqu'il a enregistré une augmentation de 125 % (qu'il faut relativiser au nombre d'agents, soit environ 200) à la différence de la filière des agents des lycées où le nombre des contractuels qui représentait près de 20 % en 2007 est passé à 12,6 % en 2009. Au siège, mis à part les remplacements, une grande partie des recrutements de contractuels concernent des postes de catégorie A de chargé de mission ou d'encadrement dont quelques directeurs et chefs de service.

L'arrivée des TOS pose également le problème du vieillissement des effectifs et des départs à la retraite massifs dans les prochaines années. En 2009, une soixantaine d'agents ont plus de 60 ans. Plus de 200 agents ont entre 58 et 60 ans. La moyenne d'âge des agents des lycées était en effet de 46 ans en Rhône-Alpes en 2009 alors que celle des agents du siège n'était que de 40,8 ans. Ces données sont conformes à celles de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale aux termes desquelles dans les régions, où le poids des agents transférés est plus important que dans les départements, 58 % des personnels transférés présents au 1^{er} janvier 2009 atteindront, d'ici à 2023, l'âge moyen de départ à la retraite observé pour leur cadre d'emplois, ce qui conduira à un renouvellement démographique de l'ordre de la moitié de l'effectif.

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2008	31/12/2009
Contrats de droit public sur emplois permanents siège, era (sont compris les contrats galland, CDI et les auxiliaires affectés sur des emplois permanents)	87	89	171	166
Dont : Attachés vice présidence	16	18	19*	16
Collaborateurs cabinet	14	15	13	12
Collaborateurs groupes politiques	33	33	34	33
Autres chargés de mission				
Contrats de droit public sur emplois non permanents siège, ERA	83	99	65	100
Apprentis	8	5	16	21
PACTE			9	4

*le service de la vice-présidence est composé au total de 38 agents (bilan social 2008 page 16).

Aux termes des bilans sociaux :

- les contractuels affectés sur emplois permanents comprennent les contractuels permanents (contrat de 3 ans renouvelable dit contrat galland + CDI) et les contractuels non permanents (contrats courts recrutés en remplacement d'un agent titulaire, les contrats courts recrutés en complément d'agents à temps partiel, les contrats courts recrutés en attente de recrutement d'un titulaire)
- les contractuels affectés sur emplois non permanents sont ceux recrutés en contrats courts pour renfort.

²³ PACTE : parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat.

²⁴ A la lecture du tableau annexé à la réponse 2-1 de la région.

	2006	2007	2008	2009
Contrats de droit public sur emplois permanents et non permanents des lycées	742	865	693 (dont 542 nouveaux contrats- Bilan social 2008) 342 départs en fin de contrat	628 (dont 511 nouveaux contrats- Bilan social 2009) 365 départs en fin de contrat*

Il y a eu 509 départs de non-titulaires occupant des emplois permanents en 2009 (dans ce chiffre ne sont pas inclus les agents non-titulaires titularisés - voir page 62 du document bilan de présentation du CTP séance du 28 juin 2010). Ces 509 départs comprenaient notamment les 300 agents qui n'avaient pas pu être déprécarisés et qui avaient donc vu leur contrat interrompu pendant la période estivale, à qui la région avait ensuite proposé un nouveau contrat en septembre.

L'enjeu de l'arrivée des agents TOS de l'Etat au sein de la collectivité est considérable. On assiste de ce fait au passage d'une administration de mission caractérisée par un « sur-encadrement » (44 % des effectifs appartiennent à la catégorie A en 2006) à une administration de gestion riche en personnel d'exécution (10 % des effectifs appartiennent à la catégorie A et 84 % à la catégorie C en 2009 - chiffres en tous points comparables à ceux d'autres régions). Par contre, ramené aux seuls effectifs du siège et des ERA, le pourcentage de personnel de catégorie A est en légère augmentation puisqu'il est passé de 44 % en 2005 à 47 % en 2009.

En 2009, le pourcentage des contractuels par rapport aux effectifs totaux est en légère diminution par rapport aux chiffres de 2002. Toutefois, le nombre des non-titulaires au siège et dans les ERA n'a cessé d'augmenter depuis 2005 puisqu'il a enregistré une augmentation de 125 % (qu'il convient de relativiser au nombre d'agents, soit environ 200) à la différence de la filière des agents des lycées où le nombre des contractuels qui représentait près de 20 % en 2007 est passé à 12,6 % en 2009 à la suite des mesures de déprécarisation. La déprécarisation ne signifie pas d'ailleurs que tous les contractuels sont titularisés. Si plus de 500 contractuels ont été recrutés en 2008 et 2009 sur des postes de TOS, 300 agents qui avaient leur contrat interrompu pendant la période estivale comme auparavant restaient à déprécariser pour chacune de ces 2 années.

L'arrivée des TOS pose également le problème du vieillissement des effectifs et des départs à la retraite massifs dans les prochaines années.

3- LES OBJECTIFS ET L'EVALUATION DES BESOINS EN MATIERE DE GPEEC ET DE GPRH

3.1- Quelques éléments de définition

La GPRH comprend la GPEEC, gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (gestion quantitative et qualitative) et la gestion budgétaire classique du personnel. Elle se traduit par la conception, la mise en œuvre et suivi de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation en fonction de ses objectifs, en impliquant les hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle. En résumé, la GPRH pourrait se définir comme la manière dont la collectivité anticipe les évolutions et les chocs affectant directement ou indirectement ses politiques et ses ressources humaines, et dont elle utilise les outils pour y faire face, compte tenu d'un certain nombre de contraintes, notamment financières et statutaires.

La gestion des ressources humaines (GRH traditionnelle) se situe elle dans l'immédiat (urgences à traiter) ou dans le court terme (période dont la durée ne permet pas de lever les contraintes de moyens existants, mais seulement de rechercher leur utilisation optimale, soit 1 an), pendant lequel les organigrammes ou les postes peuvent être modifiés, mais pas au-delà. Elle peut gérer les écarts quantitatifs et qualitatifs entre besoins et ressources existantes, mais seulement en temps réel.

3.2- Les objectifs : le plan de mandat ne fixe pas d'orientations et d'objectifs stratégiques. Il n'y a pas davantage de plan pluri-annuel formalisé

Le plan de mandat ne traite pas des grandes orientations en matière de personnel et notamment de la politique de recrutement. Les grandes orientations stratégiques de la collectivité dans ce domaine ne font pas davantage l'objet d'un plan pluri-annuel formalisé arrêté dans le cadre d'un calendrier précis. Mais une ébauche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences est pilotée par la direction des ressources humaines dans le cadre d'un dialogue de gestion permanent avec les directions employeuses pour anticiper les besoins des directions. Ce dialogue consiste à rencontrer régulièrement les responsables des directions pour évoquer leurs ressources humaines actuelles et les évolutions possibles. La situation des effectifs d'une direction et la projection des effectifs à 1 an, 2 ans voire 3 ans constitue la base du dialogue. Ces éléments sont apportés par le service recrutement. De son côté, la direction concernée éclaire la DRH sur les évolutions qui pourraient impacter la direction en termes de missions, métiers, de prise en charge de nouveaux projets. A la suite de cet échange, la DRH prend une position de principe sur l'anticipation du ou des recrutements à réaliser et arrête un plan et une stratégie de recrutement en concertation avec la direction concernée. L'ensemble est selon la région situé dans une temporalité adaptée aux besoins de la direction mais également compatible avec les marges de manœuvre financières de la collectivité. Toutefois, aucun plan issu de ce dialogue de gestion n'a été produit et la traduction semble être essentiellement budgétaire, donc annuelle. Cette traduction budgétaire par le biais notamment des créations de postes intervient d'ailleurs curieusement non pas au moment du vote du budget primitif mais en phase de décision modificative n° 1 ou 2, au moment où la collectivité a plus de visibilité financière. Le réalisme budgétaire semble donc l'emporter sur toute approche prévisionnelle à ce stade. D'ailleurs, la DRH a reconnu qu'elle ne proposait pas des plans d'actions identifiés GPRH, mais que les actions étaient intégrées à la préparation du budget²⁵.

S'agissant des EPLE, la démarche vient d'être amorcée avec le projet d'établir une cartographie « cible » des effectifs (quantitatifs) et des métiers (qualitatifs) par EPLE. Ce travail sera conduit conjointement par la DRH et la direction des lycées (DLY) à compter de janvier 2011. La région souhaite réaliser auparavant un référentiel harmonisé sur l'ensemble des lycées permettant de définir un effectif cible par établissement.

3.3- Les objectifs adoptés à la suite du dialogue social

Si aucune grande orientation stratégique n'est fixée dans un cadre formalisé pluriannuel, certains engagements pris par la région dans le cadre du dialogue avec les organismes représentatifs du personnel peuvent eux déboucher sur des accords pluriannuels qui ne concernent d'ailleurs pas toujours les recrutements. On peut citer l'exemple du protocole d'accord pluriannuel sur l'évolution du régime indemnitaire des agents du siège déjà mentionné signé en 2005, portant sur la période 2005-2008 et

²⁵ Voir, par exemple les réponses 7-1 de la collectivité : « Depuis 2005, la DRH a été prioritairement mobilisée par l'accueil et l'intégration des 5 000 agents des lycées, qui ont profondément modifié le contexte RH de la collectivité. De ce fait, la collectivité ne s'est pas encore engagée dans la formalisation d'une démarche globale de GPRH. Elle s'attache à concevoir et mettre en oeuvre des dispositifs et des procédures opérationnels, dans les domaines identifiés comme prioritaires (déconcentration). » et 7-6 : « La DRH ne propose pas des plans d'action identifiés GPRH. Les actions sont intégrées à la préparation du budget. »

prévoyant des revalorisations sur certaines filières ainsi que des rattrapages d'écart entre filières. De même, au cours du comité technique paritaire du 24 juin 2009, a été actée la volonté de l'exécutif de tenir compte de la situation financière pour répondre aux attentes de certaines catégories de personnel en termes de pouvoir d'achat (revalorisation du régime indemnitaire des agents de catégorie C et B,...). Un dispositif similaire a été adopté le 16 mai 2008 pour les agents des lycées. Celui-ci prévoit un rattrapage en deux étapes de l'écart indemnitaire existant entre les agents issus de l'éducation nationale et ceux issus de l'agriculture. Le contrat d'objectifs territorialisés passé en novembre 2007 avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour 3 ans dans le domaine de la formation a également une incidence pluriannuelle, tout comme d'autres mesures spécifiques adoptées dans le cadre du dialogue social pour répondre à des objectifs de politique d'emploi des seniors et des handicapés (volonté de respecter le quota d'emplois imposé par les textes), de politique de déprécarisation²⁶ des TOS, et de prévention des risques professionnels et psychosociaux notamment chez les personnels TOS.

Le plan de mandat ne traite pas des grandes orientations en matière de personnel et notamment de la politique de recrutement de ce dernier. Une ébauche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences est pilotée par la direction des ressources humaines dans le cadre d'un dialogue de gestion. Toutefois, elle ne débouche pas sur l'élaboration d'un plan pluri-annuel formalisé. Le réalisme budgétaire semble d'ailleurs l'emporter sur toute approche prévisionnelle à ce stade.

Pour les EPLE, la démarche vient d'être amorcée avec le projet d'établir une cartographie « cible » des effectifs (quantitatifs) et des métiers (qualitatifs) par EPLE.

Si aucune grande orientation stratégique n'est fixée dans un cadre formalisé pluriannuel, certains engagements pris par la région dans le cadre du dialogue avec les organismes représentatifs du personnel peuvent eux déboucher sur des accords pluriannuels en termes notamment d'évolution du régime indemnitaire.

Ces engagements concernent avant tout le déroulement de carrière et non les recrutements sauf ceux concernant la déprécarisation, l'emploi des handicapés et la formation, qui peuvent avoir des effets sur les recrutements à travers la mobilité interne.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que les emplois du siège, déjà cartographiés en 2005, sont mis à jour afin de détecter les évolutions et l'émergence de nouveaux emplois.

3.4- L'évaluation des besoins, les outils utilisés

3.4.1- L'évaluation des besoins au stade des débats d'orientations budgétaires

Le débat 2006 fait essentiellement ressortir que l'année 2006 sera la première étape du transfert des TOS, l'organisation de la rentrée 2006 (recrutement et gestion) étant prise en charge par l'éducation nationale sous la responsabilité juridique de la région : « (...) Le début du transfert des effectifs des 4 500 titulaires n'interviendra quant à lui qu'à partir du 1^{er} janvier 2007 avec une phase d'exercice du droit d'option de 2 ans avec date butoir pour le choix le 31 août 2006, le processus étant étalé jusqu'au 1^{er} janvier 2009. (...) Le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale est plus favorable que celui de l'éducation nationale. Le transfert des formations sanitaires et sociales a été réalisé en 2005. (...) ». Le débat d'orientations budgétaires 2007 mentionne que le GVT est une évolution mécanique de certains coûts (page 32), que le droit d'option pour les TOS était effectué à 80 % au 31

²⁶ Il s'agit d'ailleurs d'un objectif déjà mis en place par le passé : voir par exemple les documents annexés à la délibération de novembre 2001 (n° 01.11.681) fixant le régime indemnitaire.

août 2006, que la croissance de la charge transférée (effet GVT) est supérieure au droit à compensation. Le débat d'orientations budgétaires 2008 est accompagné de la réponse de la région au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les exercices 2001 et suivants sur les charges de personnels en faisant ressortir que « le niveau des charges de personnel reste inférieur à la moyenne avec 9,8 €/hab. en 2006. En 2004 et 2006 les créations de postes s'élèvent à 282 dont 100 liés à la décentralisation, 57 liés à la résorption de la précarité et 125 au fonctionnement courant de la Région. (...) En 2008, seront accueillis 80 % des agents des lycées agricoles, 95 % des TOS. Les TOS ont bénéficié pour la première fois fin 2007 de la prime de fin d'année versés au personnel de la Région. » Il fait état d'un projet de rénovation en 2009 des équipes techniques mutualisées (anciennes EMOP) dans le sens d'une meilleure adéquation des besoins et des compétences. Il indique également que les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 6 M€ à effectif constant et que seules influent les dépenses obligatoires avec un effet GVT estimé à 3 % et une évolution de la valeur du point d'indice estimée à +0,8 %. Le débat d'orientations budgétaires (DOB) 2009 évoque les nouveaux transferts de personnel, l'augmentation mécanique des dépenses de personnel de plus de 4 M€ liée à l'effet GVT estimé à 3 % et une évolution de la valeur du point d'indice estimée à +0,8 %. Le DOB 2010 évoque le problème de compétence générale sous l'angle politique (retirer cette clause serait nier le fait régional, mettre les régions sous tutelle,...), maîtrise des dépenses de fonctionnement et le fait qu'en 2009, la région a consacré le quart de son budget (soit 557 M€) aux lycées, à hauteur de 296 M€ en fonctionnement, dont 154 M€ pour la rémunération des agents des lycées, et à hauteur de 276 M€ en investissement.

La volonté politique est de contenir ces dépenses de personnel en 2010. Depuis 2009, il n'y a pas eu de création de poste. La région a indiqué que des tableaux de bord de prévisions budgétaires sont réalisés (suivi consommation budgétaire, compte administratif estimé, budget primitif N+1, N+2, N+3...) avant la tenue des débats d'orientations budgétaires. Toutefois, ces éléments purement financiers n'apparaissent plus dans ces documents proprement dits qui contiennent essentiellement des informations temporelles, juridiques ou des données budgétaires annuelles.

Les débats d'orientations budgétaires sur la période concernée n'abordent les questions de ressources humaines que sous l'angle de la maîtrise des dépenses de fonctionnement en 2010 et de la situation des personnels transférés entre 2006 et 2009.

Au niveau du document d'orientations budgétaires, les variations de l'emploi prévisionnel ne sont pas articulées avec les besoins différentiels de service public, les possibilités de gains de productivité du travail et les redistributions de compétences.

Au-delà, il convient de noter la volonté de l'exécutif de contenir les dépenses de personnel en 2010.

3.4.2- Le réseau

Les organisations syndicales disposent de différents moyens d'expression :

- la page « expression syndicale » dans le journal Confluences.
- un site par syndicat sur l'intranet AGORA.

Tous les agents de la région, qu'ils relèvent du siège, des espaces Rhône-Alpes ou des lycées, disposent du même niveau et des mêmes canaux d'information. S'agissant des agents des lycées, ils disposent depuis juin 2007 d'une boîte courriel et d'un accès à AGORA, l'intranet régional. Cet accès est facilité par la dotation par établissement, depuis fin octobre 2009, d'un ordinateur réservé aux agents des lycées. Ces derniers bénéficient, par

ailleurs, de l'appui d'un collègue « relais intranet » dans chaque lycée. Des formations internes pour ces agents ont été instaurées. Enfin, un accès nomade depuis un ordinateur personnel est possible.

Tous les agents ont ainsi accès à une rubrique « offre de formation » listant les formations auxquelles ils peuvent s'inscrire après validation d'un contrat de formation et à des informations sur les concours et les préparations aux concours. Toutefois, il est clairement indiqué que l'inscription aux concours relève d'une démarche personnelle de l'agent qui doit se rapprocher de la structure organisatrice de chaque concours (lien donné vers les sites internet du CNFPT et du CDG). Les agents ont également accès à certaines informations sur les instances paritaires. Avant chaque CTP ils sont informés de l'ordre du jour et après le CTP un relevé de conclusions sur chaque rapport est diffusé (information sur les votes et rapports passés en CTP accessibles pour les agents). Dès qu'une CAP s'est tenue, une communication est également faite sur les agents inscrits sur tableau d'avancement ou sur la liste d'aptitude par exemple. Les offres de poste sont accessibles pour les agents du siège via l'intranet, tout comme des informations sur l'action sociale et la prévention. En ce qui concerne les pages personnelles, à l'heure actuelle les agents n'y ont pas encore accès mais c'est un des projets à moyen terme. A ce jour les agents ont accès de manière privilégiée à un assistant de gestion de l'unité Carrière / Paies du service SAFIP (en ce qui concerne les agents du siège) et à un gestionnaire référent dans les SRH (pour les agents des lycées). Chaque agent connaît son contact sur toutes ces questions et d'ailleurs n'hésite pas à le solliciter quant à sa situation personnelle.

Il convient de noter la volonté de l'exécutif de développer un sentiment d'appartenance à la collectivité régionale de l'ensemble des agents et des TOS, en particulier à travers la communication interne. Cette volonté de transparence liée aux facilités du réseau informatique a pour corollaire une plus grande sollicitation des services de la DRH. Selon ces derniers, les demandes des agents, voire les revendications s'expriment plus facilement malgré les distances géographiques.

3.4.3- Les indicateurs utilisés par la collectivité dans le cadre de la gestion des ressources humaines

3.4.3.1- Les indicateurs figurant dans les bilans sociaux de la collectivité

Un bilan social est établi chaque année. Sa présentation en CTP permet de communiquer des informations exhaustives sur les emplois, les rémunérations, les charges, la formation, l'action sociale relevant de la collectivité, les concours et les examens professionnels.

Le bilan social répond à une exigence légale. Il s'agit d'un bilan annuel des actions menées. Les indicateurs utilisés traduisent ce bilan annuel. Ils ne sont donc que des indicateurs de gestion de ressources humaines et n'ont pas de dimension prospective y compris pour les politiques pluriannuelles (déprécarisation, prévention des risques professionnels,...). Au demeurant, les organisations syndicales ne semblent pas réclamer d'approche prévisionnelle.

Si le directeur général des services avait indiqué en préambule du bilan social 2008 que ce dernier était une base de réflexion devant permettre une analyse prospective à travers le dialogue entre tous, il ne semble pas à la lecture des différents comptes-rendus des CTP que les partenaires sociaux se saisissent de ces informations pour se livrer à de telles analyses prospectives, voire rétrospectives, par exemple en se livrant en procédant à une comparaison avec des collectivités comparables.

Si la collectivité établit chaque année un bilan social, aucune action déduite des constats chiffrés, au-delà des obligations légales, n'y est proposée. L'élue responsable a indiqué qu'elle souhaitait mettre en place une réflexion avec les personnels sur certains thèmes généraux avec une approche prospective.

3.4.3.2- Les autres tableaux de bord et indicateurs

Le pilotage des ressources humaines est assuré depuis 2007 pour le siège et depuis 2008 pour les lycées. La DRH a été la première à le mettre en œuvre. La DRH édite des tableaux de bord type chaque fin de trimestre. Pour le siège comme pour les lycées, 2 séries de tableaux de bord sont réalisés, une première série concernant le pilotage de la politique RH (recrutement, formation,...) et l'autre, le pilotage de l'activité. Ils sont transmis aux services concernés pour commentaires et analyses puis sont examinés par le comité de direction. Ces tableaux de bord sont le plus souvent une photographie. Il s'agit à la fois de réaliser des diagnostics mais également de permettre d'élaborer une stratégie prospective. Par exemple, selon la région, la DRH avait un délai de paiement trop élevé avant 2009. Grâce à la mesure de ce délai interne, la DRH a mis en œuvre un plan d'action pour réduire ce délai. Il y a projection sur certains sujets comme les départs en retraite.

Les directions peuvent réaliser des requêtes qui leur sont propres. Elles suivent les vignettes qui leur semblent essentielles, d'où une difficulté pour comparer de façon pertinente. Le pilotage interne relève en effet de chaque direction qui peut ainsi définir des objectifs et des outils de mesure et d'analyse de son activité. Dans une deuxième phase, à mettre en place au 1^{er} janvier 2011, le pilotage ne devrait plus être morcelé et devrait concerner toutes les directions avec des vignettes communes (RH, moyens généraux ...). Ce pilotage devrait se rapprocher d'un contrôle de gestion même si la prospective n'est pas immédiatement corrélée.

Les tableaux ou vignettes gérés par le SIRH de la DRH comprennent l'évolution de la masse salariale (nombre d'hommes et de femmes, âge des agents, statut, nombre de postes pourvus par des titulaires ou des contractuels, nombre de détachés, taux de postes pourvus, taux de maladie, délais de recrutement, écart ETP théoriques-ETP nets, taux de consommation mensuels des renforts, taux de mobilité, nombre d'agents formés,...). Beaucoup d'indicateurs figurent dans les bilans sociaux. Toutefois, il ne s'agit ici plus de données sociales annuelles statiques, mais de tableaux de bord suivis mensuellement ou trimestriellement et qui peuvent donc amener à des correctifs ou à des réflexions en cours d'année.

La DRH semble ainsi suivre particulièrement l'évolution du nombre des demandes d'intégration des détachés eu égard au coût financier des détachements. De même devant des difficultés de recrutement de plombiers et d'électriciens au cours de l'année 2009, le service s'interroge sur la possibilité de mettre en place des formations pour faciliter la mobilité interne. Une vingtaine de directions suivent leur activité et ont mis en place des tableaux de bord avec des indicateurs choisis par eux (communs souvent avec ceux de la DRH). Une dizaine de directions ne sont pas encore concernées par ce pilotage ou contrôle interne.

Seule, la vignette absentéisme est uniformisée pour l'ensemble des services. L'équipe de pilotage placée auprès du DGS a l'appui technique et méthodologique de la Direction de la prospective, de l'évaluation et des relations aux citoyens (DPERC) qui a peu ou prou un rôle de contrôle de gestion. Dans le cadre de l'évolution du contrôle de gestion, les DGA pourraient avoir accès à des données d'autres services présentées de façon uniforme. Ils seraient ainsi amenés à tirer les conséquences de ces éléments de comparaison. L'analyse de coûts (réalisés et prévisionnels) est pilotée uniquement par la DRH. Une analyse par

direction du coût de la masse salariale est en effet effectuée par le service administratif et financier du personnel (SAFIP). Cette analyse sur 3 ans se traduit par un dialogue (dit dialogue de gestion) entre la DRH et les services.

Pour le moment la vignette masse salariale des non-titulaires par motif de recrutement n'est pas suivie. Il n'y a pas davantage d'informations sur les métiers, les compétences ou les qualifications et leur évolution. Les tableaux sont surtout quantitatifs, retraçant les moyens humains en nombre mais pas en qualité. La région n'est pas davantage en mesure d'apprécier le nombre moyen de postes occupés par chaque agent depuis son entrée dans la collectivité : par grades, par métiers, par services, en évolution sur les dernières années. En effet, aucun historique de la mobilité n'est tenu à ce jour. Le suivi des affectations n'est traité qu'au niveau des payes. Le suivi des postes budgétaires a commencé à être assuré depuis 2008.

Par ailleurs, les indicateurs sur le nombre de postes publiés par mois et le nombre de candidatures reçues par an ne semblent pas avoir d'autres finalités que celle de mesurer l'attractivité de la région ou plus précisément de vérifier qu'elle est toujours attractive. Sur ce point, il n'y a donc pas de plan d'action élaboré en conséquence de ces indicateurs. La mise en œuvre d'un plan d'actions supposerait d'ailleurs que plus d'éléments soient analysés au niveau des candidatures reçues : postes concernés, nombre de candidatures de titulaires internes ou externes sur des postes de titulaires, ou de chargés de mission contractuels, nombre de candidatures de contractuels. La collectivité a confirmé dans ses réponses qu'elle est destinataire de presque 8 000 candidatures par an et qu'elle ne rencontrait donc pas de difficultés de recrutement sauf pour quelques postes nécessitant des compétences très spécifiques.

En revanche, deux indicateurs relatifs au recrutement sont particulièrement suivis. Le premier est l'indicateur sur les délais de recrutement. L'objectif est de mesurer le délai moyen de recrutement au sein de la collectivité, la collectivité souhaitant dans l'intérêt des services faire baisser le délai de vacance du poste. Le deuxième est l'indicateur sur la mobilité interne. La collectivité s'est fixé pour objectif de recruter par mobilité interne 33 % des postes à pourvoir est très attentive à l'évolution de cet indicateur. En 2009, cet objectif a d'ailleurs été atteint puisque le taux s'est élevé à 36,40 % pour le siège. La vignette n° 6 « politique de reclassement des agents des lycées » est très détaillée. Elle distingue, pour chaque trimestre, les demandes en cours de traitement, les entrées nouvelles, les sorties, les reclassements hors-région,...

Enfin, s'il n'y a pas de suivi d'indicateurs sociaux, chaque direction est néanmoins libre de faire une enquête sur le climat social une fois par an. La DRH, de son côté, mène une enquête annuelle. Cette enquête est anonyme et porte sur le sentiment qu'ont les agents : équité dans la répartition des dossiers, reconnaissance du travail, information, ressources pour travailler et l'ambiance de travail.

Les objectifs du développement durable sont pilotés par la DPERC après avoir été définis au sein du comité de pilotage de la DRH (ensemble des responsables de services). Au titre des réalisations, on peut citer la dématérialisation des payes, l'organisation de formations au développement durable, la déprécarisation. Des référents ont été désignés. Le suivi et l'évaluation sont opérés annuellement. Il s'agit donc davantage d'un bilan matériel. Il n'y a pas d'objectifs quantifiés au départ ni de mesure des écarts sauf pour la déprécarisation.

Dans le cadre de l'évolution du contrôle de gestion, les DGA pourraient avoir accès à des données d'autres services présentées de façon uniforme. Ils seraient ainsi amenés à tirer les conséquences de ces éléments de comparaison.

Ces indicateurs devraient d'ailleurs être uniformisés en 2011.

Il peut être conseillé à la région de profiter de cette réflexion pour formaliser davantage le processus de retour sur ces indicateurs. La réorganisation qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 prévoit un transfert des missions évaluation et prospective de la Direction de la prospective, de l'évaluation et des relations aux citoyens (DPERC) à la direction des finances, du budget et du contrôle de gestion qui dépend du même pôle que la DRH, ce qui devrait faciliter les liaisons et la complémentarité entre la DRH et la direction des finances et du budget (DFB).

Certains indicateurs sont particulièrement suivis dans le temps : les délais de recrutement, le taux de mobilité, le volume d'agents à reclasser. S'il n'y a pas de suivi d'indicateurs sociaux, chaque direction est néanmoins libre de faire une enquête sur le climat social une fois par an. La DRH, de son côté, mène une enquête annuelle. Cette enquête est anonyme et porte sur le sentiment qu'ont les agents : équité dans la répartition des dossiers, reconnaissance du travail, information, ressources pour travailler et ambiance de travail. La dernière enquête de climat social de novembre 2010 enregistre une légère progression par rapport aux 2 années précédentes pour l'ensemble des critères sauf l'information qui enregistre une très légère diminution. Ceci est peut-être lié à un problème de communication sur la date de transfert du siège et sur la réorganisation.

Au niveau du suivi des objectifs du développement durable, qui sont pilotés par la DPERC, il s'agit davantage d'un bilan matériel. Il n'y a pas d'objectifs quantifiés au départ ni de mesure des écarts sauf pour la déprécarisation.

3.5- Conclusion

Aucun cadre législatif et réglementaire n'oblige les collectivités à développer une GPRH, ni même une gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et des compétences (GPEEC), contrairement au secteur privé où la loi impose aux entreprises de plus de 300 salariés une obligation triennale de négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) (sauf existence d'un accord de groupe). Au minimum, la négociation doit alors porter sur :

- les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires,
- la mise en place d'un dispositif de GPEC et les mesures d'accompagnement susceptibles de lui être associées (en particulier en matière de formation, de valorisation des acquis de l'expérience (VAE), de bilan de compétences et d'accompagnement de la mobilité),
- les conditions d'accès et de maintien dans l'emploi des salariés âgés et les modalités de leur accès à la formation professionnelle.

On peut constater à cette comparaison avec le secteur privé que seule une GPEEC limitée a été mise en œuvre pour le moment par la région, ce qu'elle reconnaît d'ailleurs.

En effet, selon la région, la GPRH n'est pas une nécessité pour elle contrairement à ce qui se passe pour des structures plus anciennes comme les communes. Il est d'ailleurs difficile, toujours selon elle, d'avoir une GPRH avec des évolutions institutionnelles tous les 5 ans, nécessitant une adaptation permanente. L'intégration des agents des lycées s'est déroulée de janvier 2007 à décembre 2009. Le personnel n'a pas été stabilisé immédiatement. Aujourd'hui, les services de la DRH vont donc pouvoir réaliser pour les EPLE la mise en œuvre d'une GPEEC plus élaborée. Pour le siège, la gestion des emplois et des compétences était déjà mise en œuvre mais sans intégrer la dimension prospective

compte tenu de la pyramide des âges des agents gérés à l'époque. La récente intégration des personnels des agents des lycées qui ont une moyenne d'âge supérieure à celle des agents du siège a changé la donne et impose à la DRH, selon la région, la mise en œuvre d'une réelle politique de GPEEC dès 2011, quand bien même la région Rhône-Alpes demeure « une collectivité riche » par rapport à d'autres régions ou à d'autres collectivités.

Seule une GPEEC limitée a été mise en œuvre pour le moment par la région. Pour le siège, la gestion des emplois et des compétences était déjà mise en œuvre mais sans intégrer la dimension prospective compte tenu de la pyramide des âges des agents gérés historiquement. La récente intégration des personnels des agents des lycées impose à la DRH, selon la région, la mise en œuvre d'une réelle politique de GPEEC dès 2011, au-delà de ce qu'elle fait déjà dans les domaines de la formation et de la déprécarisation.

3.6- Les futurs indicateurs

Selon la région, un travail fait par un organisme extérieur indique que les moyens en personnel sont globalement suffisants mais que les directions sont plus ou moins bien dotées, ce qui explique que les demandes de création de postes sont certes toujours examinées par le DGS et la DRH mais qu'il y a actuellement convergence d'analyse sur l'absence de nécessité de création de postes. La région a également prévu d'utiliser les indicateurs suivants pour les services administratifs juridiques et financiers : le nombre de dossiers traités, le nombre de mandaterments.....avec une difficulté pour les chargés de mission, leur travail ne se prêtant pas toujours à une telle évaluation. Dès lors qu'il n'y a plus de création de postes, la région va sans doute utiliser ces indicateurs pour le redéploiement des agents du siège à moyen ou long terme.

Pour les TOS, une démarche vient d'être amorcée avec le projet d'établir une cartographie « cible » des effectifs (aspect quantitatif) et des métiers (aspect qualitatif) par EPLE. Ce travail sera conduit conjointement par la DRH et la direction des lycées (DLY). Il est donc prévu à l'avenir de mesurer le coût de gestion dans les lycées (à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres collectivités²⁷ : audits sur les moyens et le personnel à travers des grilles d'évaluation et des barèmes sur la base de ratios relatifs au nombre d'élèves par bâtiment, à la surface par agent d'entretien, au nombre de repas par jour, etc.). Ces données ont notamment permis de déterminer les besoins en personnel par établissement, afin de répartir plus équitablement les dotations, mais il n'y a pas eu à ce jour de redéploiements de postes entre établissements, alors qu'en principe la dimension financière, au travers des considérations budgétaires et de coûts, n'est jamais absente d'une GPRH. Toutefois, selon la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, cette question reste ouverte.

Par ailleurs, se pose la question de savoir si l'utilisation de ces indicateurs amènera la région à repenser son approche financière qui n'est pas pluriannuelle en matière de RH pour le moment. En effet, pour le moment, l'élaboration des prévisions de masse salariale à la région Rhône-Alpes a pour base le compte administratif de l'année précédente, à partir duquel une estimation de l'impact financier annuel de certaines mesures est effectuée. Il s'agit des mesures s'imposant à la collectivité (évolution de la valeur du point, des taux de charges patronales...), du glissement vieillesse technicité (avancement d'échelon, de grade, concours...), des mesures spécifiques prises à l'initiative de la collectivité, notamment l'évolution du régime indemnitaire... Les dépenses imputées sur le budget RH intègrent également le coût des recrutements suite à créations de poste, le coût de prestations

²⁷ Voir le rapport du 18 novembre 2010 de MM Éric DOLIGÉ et Claude JEANNEROT sur les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues. Voir également l'étude de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale d'avril 2010.

réalisées dans le cadre de la passation de marchés publics ou de conventions (formation, cabinets de recrutement, conseil en organisation, assurance des risques statutaires, médecine professionnelle...), ainsi que celui de dispositifs annexes (indemnisation des frais de déplacement des agents, prise en charge partielle du coût des abonnements de transport en commun...).

Les indicateurs que s'apprête à mettre en place la région relèvent de la comptabilité analytique. Au-delà de l'identification de coûts excessifs, il est trop tôt pour savoir quelle utilisation en sera faite, notamment si ces indicateurs conduiront la région à la mise en œuvre de moyens pour réduire d'éventuels coûts ou à des décisions de réorganisation, voire s'ils l'amèneront à une approche financière pluriannuelle.

La région s'interroge, également, sur les effets de la réforme territoriale qui peuvent réduire plus ou moins à néant un tel travail si par exemple la gestion des TOS était confiée aux métropoles.

4- LA MISE EN ŒUVRE DE LA GPEEC AU STADE DU RECRUTEMENT : MOYENS ET BILAN

4.1- Le pilotage suppose une définition claire des métiers

Sur le plan qualitatif, un métier peut correspondre à plusieurs postes. Un poste de travail est un ensemble coordonné d'activités réalisées par une personne. Le métier (ou emploi-type) recouvre un ensemble de postes de travail individuels présentant une proximité suffisante de contenus d'activités et de compétences pour être suivis et gérés de manière globale. Un métier est défini par une finalité, des activités et des compétences. Il se caractérise par la mise en œuvre de savoir-faire professionnels. Il n'est pas directement lié à une structure particulière. La fiche de poste, intègre quant à elle un « profil de poste » : intitulé, localisation institutionnelle et géographique, positionnement dans le système interne, statut ou classification, titulaire, liens hiérarchiques, autonomie, liens fonctionnels de travail, liens de polyvalence.

Selon le rapport Silicani précité, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) doit notamment s'appuyer sur des outils, tels que le répertoire interministériel des métiers de l'État, achevé en 2006, ou celui des métiers territoriaux. La GPEEC est l'outil le plus adapté pour permettre aux administrations d'anticiper les besoins humains futurs du service public. L'enjeu est désormais davantage la qualité des ressources humaines, c'est-à-dire l'adéquation entre les agents (profils et compétences) et les postes (besoins fonctionnels), que leur nombre.

La répartition des agents du siège de la région Rhône-Alpes et des espaces régionaux (ERA) est opérée par familles (il s'agit d'ailleurs plus d'un groupement de compétences que de métiers) : Famille 1 : Diriger, Manager / Famille 2 : Concevoir, Animer, Proposer / Famille 3 : Organiser, Assister, instruire / Famille 4 : Réaliser, Transporter, Accueillir, Entretenir, et non par grade ni cadre d'emplois. Ce classement regroupe en famille 1 : les encadrants (directeur général des services, directeurs généraux adjoints, responsables de services). La famille 2 comprend essentiellement les chargés de mission et la famille 3 tous les agents de catégorie B. La famille 4 comprend essentiellement des personnels de catégorie C.

La fiche de poste concernant les chargés de mission est très ancienne, et une démarche avec un groupe de travail est en cours pour sa révision. La région comporte plus 600 cadres A parmi lesquels on retrouve une majorité de chargés de mission, les profils de

chargé de mission sont soit techniques soit administratifs. Les profils de poste induisent donc des filières différentes soit administrative (avec le grade notamment d'attaché), soit technique. Par exemple, on trouvera un ingénieur à la direction des transports mais dans cette même direction le chargé de la communication a une formation administrative. Cette rubrique « chargés de missions » qui concerne plus de la moitié des 600 cadres A recouvre par conséquent des compétences très différentes. D'ailleurs, cette rubrique est subdivisée en chargés de mission thématique, chargés de mission animation territoriale et chargés de mission transversaux. Cette subdivision en rubriques est elle-même très générale et ne se cale pas toujours à la réalité de terrain. La liste des postes de chargés de mission de la région Rhône Alpes au 1^{er} août 2010 fait ressortir que certains chargés de mission sont en fait des chargés d'études alors que les fonctions sont différentes et répertoriées de façon différente aux termes des bilans sociaux²⁸, que certains chargés de mission sont en fait des chargés de mission vice-présidents, que deux chargés de mission vice-présidents ont le grade d'adjoint administratif et de rédacteur territorial alors que les chargés de mission sont en règle générale des attachés ou des ingénieurs. Il y a également 2 chargés de mission chargés de marchés publics alors que de telles fonctions existent dans le cadre statutaire. Si le service du personnel considère que le poste de chargé de mission est le poste le plus cerné, il s'agit en fait plus d'une définition en termes de placement dans le système hiérarchique et de modalités transversales d'exercice des fonctions (sans distinguer les métiers liés à la formation professionnelle, à l'enseignement, au développement des territoires,...) puisque la région définit les chargés de mission comme des agents responsables de la mise en œuvre d'une politique sur un territoire ou de son suivi (quelque soit le domaine d'exercice de cette politique) et en considérant qu'ils ont en commun le fait de ne pas avoir les contraintes d'encadrement des autres personnels puisqu'ils sont amenés à se déplacer dans le cadre notamment de l'instruction des demandes de subventions et d'avoir ainsi une part importante de relationnel dans leur travail.

La région aurait pu, toutefois, entrer dans une définition plus précise des métiers du siège, seule à même de garantir un pilotage plus fin des ressources humaines et notamment de faciliter la gestion des recrutements futurs, en s'inspirant du répertoire des métiers du centre national de la fonction publique territoriale qui est très complet notamment pour les métiers liés aux politiques publiques d'aménagement et de développement territorial²⁹. Si elle souhaitait malgré tout conserver un regroupement en familles de compétences elle pourrait croiser ces données avec le répertoire des métiers du centre national de la fonction publique territoriale. La région pourrait également croiser ces éléments avec les éléments issus des fiches individuelles de compétences sur les postes de travail qui ont pu être refaites à l'occasion de recrutements et qui sont gérées avec le logiciel profil soft.

La démarche sera sans doute plus facile pour les agents des lycées puisque les postes s'inscrivent déjà dans une définition en termes de métiers (responsable de cuisine, cuisinier, magasinier, agent d'accueil, agent d'entretien,...) et alors même que la région souhaiterait aller plus loin en vue d'établir une cartographie « cible » des effectifs et des métiers par EPLE. La DRH a dû gérer au préalable des écarts entre les effectifs annoncés au moment du transfert et la réalité de terrain³⁰, ce qui l'a retardée dans la construction d'un outil d'aide à la décision.

²⁸ Voir notamment le bilan social 2008 page 13.

²⁹ Il distingue notamment les emplois de directeur du développement territorial, de chef de projet développement territorial, chef de projet développement touristique, chargé d'études, développeur économique, agent de développement territorial, chef de projet relations transfrontalières européennes internationales.

³⁰ On peut d'ailleurs se reporter au rapport d'information n° 117 (2010-2011) de MM. Éric DOLIGÉ et Claude JEANNEROT du 18 novembre 2010 qui décrit certaines des situations rencontrées par les régions et les départements lors des transferts : « des agents « fantômes » : les situations les plus fréquemment relevées sont celles d'agents en congés de longue maladie ou mis en disponibilité d'office depuis plusieurs années. Il s'agit de titulaires sans postes et sans affectation, inconnus des gestionnaires et chefs d'établissements. Le nombre d'agents identifiés dans ces positions est parfois relativement important. D'après une DRH, il s'agit de cas « où l'Éducation nationale préférerait payer la personne chez elle plutôt qu'elle pose problème au sein de l'EPLE. Mais ces pratiques ne sont pas acceptées par la collectivité (...) » ;

La Région souhaite s'inscrire dans une logique de métiers qui permet d'anticiper les besoins humains évolutifs du service public. Elle pourrait toutefois profiter de la démarche qu'elle a lancée avec un groupe de travail fin 2010 pour réviser la fiche de poste chargé de mission pour entrer dans une définition plus précise des métiers du siège, seule à même de garantir un pilotage plus fin des ressources humaines et notamment de faciliter la gestion des recrutements futurs, en s'inspirant du répertoire des métiers du centre national de la fonction publique territoriale. C'est, d'ailleurs, ce qu'elle a entrepris pour la catégorie B.

4.2- Certaines évolutions de métiers sont néanmoins anticipées

La collectivité cherche à anticiper la disparition ou l'évolution de certains métiers dans les lycées. En outre, de manière générale, elle cherche, depuis son évolution vers une administration de gestion, à développer la compétence management parmi les responsables de services ou d'unités en place de manière à limiter les recrutements.

Face au nouvel environnement créé par les transferts de compétence, l'administration a engagé une démarche de progrès en 2006. Deux des cinq chantiers ainsi programmés comprenaient :

- le pilotage interne (faire cesser la dichotomie qui existe encore le management et la gestion) d'où la nécessité d'adaptations et de formations ;
- le développement de la culture de gestion.

Pour le personnel du siège, l'accent est mis sur le management car il y a de plus en plus de managers (plus de 200 agents) et la culture de gestion. Selon la région, la culture de gestion doit être partagée par l'ensemble des agents de la collectivité. Il faut intégrer les contraintes de gestion sans trop créer d'un côté des chargés de mission et de l'autre des agents chargés de gérer. En effet, selon elle, le passage à une administration de gestion impose que davantage d'agents sachent rédiger une délibération ou un marché public. 40 formateurs internes (eux-mêmes formés) interviennent pour des formations dans le domaine des finances, juridique et de la gestion.

Il y a aussi une réflexion sur l'évolution des parcours professionnels et l'accompagnement de la mobilité. La région étant attractive notamment financièrement, il y a peu de candidats à une mobilité extérieure. La région ne craint pas trop une érosion des effectifs liée au déménagement du siège qui rapprochera les agents d'autres collectivités elles-mêmes attractives : Grand Lyon, ville de Lyon.

Au niveau des lycées, pour certains métiers comme celui de lingère, veilleur de nuit chauffeur de bus (2 pour les lycées agricoles) ou dans le secteur audio-visuel, aucune formation n'est organisée car il s'agit de réorienter ces agents dont les métiers sont en voie de disparition. Ces extinctions de métiers, qui concernent un faible nombre d'emplois, se justifient essentiellement par les évolutions technologiques (mise sous alarme) et la nécessité d'organiser une certaine polyvalence.

Pour les lycées, il a été envisagé la création de postes de catégorie B de contrôleurs des travaux des lycées. Si l'encadrement de proximité dans les lycées est exercé par le proviseur et le gestionnaire de l'établissement qui sont restés tous deux fonctionnaires de l'Etat, la région a souhaité néanmoins transformer certains postes de catégorie C en catégorie B pour créer ou reconnaître la fonction d'encadrant intermédiaire des équipes. En effet, avant le transfert, un certain nombre d'agents de catégorie C exerçaient déjà dans les faits des missions de responsables d'équipe sans avoir de reconnaissance statutaire et financière. Depuis, les contrôleurs de travaux ont été reclassés dans le nouveau cadre d'emplois des techniciens territoriaux, en application des textes statutaires qui fusionnent les

grades de contrôleur et technicien.

Pour le reste, les postes d'accueil évoluent avec la gestion des reclassements. Les postes d'accueil sont en effet de plus en plus réservés à des agents d'entretien dont l'état de santé nécessite un reclassement sous réserve de leur aptitude à exercer ces métiers.

Pour les équipes mobiles spécialisées déjà existantes avant le transfert, l'orientation donnée tend à la polyvalence. La région souhaite donner un niveau de polyvalence à ses agents grâce à la formation. Au niveau de l'Etat, ces équipes étaient formées d'agents spécialisés chacun dans un domaine (électricité, plomberie,...). Il n'y avait pas de remplacement possible au sein d'une équipe.

Il faut, également, souligner la priorité donnée à la sécurité en matière de formation (50 % des électriciens n'étaient pas habilités). En outre, la polyvalence des agents qui est recherchée par la région impose l'élargissement de leurs qualifications. La formation au management se développe, là-aussi, pour le corps récemment créé des contrôleurs de travaux (il y en a actuellement 20 et ils ont un parcours de formation obligatoire de 7 jours) et des chefs d'équipes. Les chefs d'équipes qui étaient déjà en place avant la décentralisation n'avaient pas de formation au management. L'ensemble de ces agents suit désormais une formation de 7 jours à l'évaluation, au management et à la connaissance de l'environnement territorial. Il existe également des possibilités de compléter cette formation par d'autres relatives à la rédaction d'une fiche de notation, à la gestion des conflits, aux rudiments de la communication, à l'organisation du travail en tenant compte des contraintes médicales.

La collectivité cherche à anticiper la disparition ou l'évolution de certains métiers dans les lycées. En outre, la région a une approche différente de l'Etat en termes d'encadrement du personnel TOS et a donc transformé certains emplois de catégorie C en catégorie B. Enfin, de manière générale, elle cherche à développer la compétence management parmi les responsables de services ou d'unités en place de manière à limiter les recrutements. La région essaie, à travers les formations, de régler le problème de la gestion des compétences et des qualifications des TOS.

La région ne craint pas trop une érosion des effectifs liée au déménagement du siège qui rapprochera les agents d'autres collectivités elles-mêmes attractives : Grand Lyon, ville de Lyon.

4.3- L'arbitrage entre les recrutements externes et la mobilité

4.3.1- La recherche de la compétence en interne

Le glissement vieillesse technicité prend en compte au niveau de la région les avancements d'échelon susceptibles d'être validés dans l'année à venir, ainsi qu'une estimation du nombre de transformations de postes consécutives aux avancements de grade / promotions internes susceptibles d'être prononcés après avis des CAP. Les éventuelles intégrations directes d'agents non titulaires sont également prises en considération. La région ne recherche pas un éventuel GVT négatif en fixant un fort taux de recrutements externes (donc des entrants en moyenne plus jeunes et moins avancés en grade) par rapport aux mobilités (donc des fonctionnaires ou agents en CDI déjà en place qui coûtent plus cher). C'est même le contraire qu'elle recherche en encourageant la mobilité. En outre, eu égard à la politique de la région en termes de promotions qui est favorable aux agents, cette dernière redoute l'impact d'un trop grand nombre de recrutements directs sur les quotas de promotion des catégories B (c'est ce qu'il ressort du procès-verbal du comité technique paritaire du 24 juin 2009).

La recherche de la compétence en interne est inscrite d'ailleurs dans la charte de la mobilité interne (voir notamment le comité technique paritaire du 1^{er} avril 2008). Cette charte a pour objectif de permettre aux agents de construire leur parcours professionnel et en retour de permettre à la région de fidéliser et de faire évoluer ses agents tout en étant ouverte aux compétences externes, qui peuvent d'ailleurs permettre aux agents de bénéficier de promotions par voie de concours. La région garantit une proportion de recrutements par voie interne d'un tiers des postes à pourvoir. L'objectif chiffré est partagé par chaque pôle et direction. Chaque acteur de la mobilité s'engage à respecter un certain niveau de confidentialité à certaines étapes du processus. La DRH peut mettre en place un accompagnement du parcours professionnel (travail sur le projet professionnel, demande de formation longue...).

D'une façon générale, les directions recherchent plutôt l'expert et la DRH essaie de trouver la ressource en interne le plus possible. En 2009, il y a eu 29 recrutements sur des postes budgétaires liés essentiellement à la territorialisation des politiques agricoles et de la formation professionnelle. Il n'y avait pas beaucoup de volontaires en interne. La DRH a donc œuvré pour trouver des candidats. Pour la gestion des fonds européens, la collectivité recourt actuellement à des agents contractuels mais s'est engagée dans une démarche de développement des compétences en interne afin de ne pas perdre l'expérience acquise. Pour ces compétences spécifiques, elle aurait une préférence pour le recrutement de titulaires plutôt que des contractuels qui pourraient quitter la collectivité après avoir acquis une expérience.

La charte de la mobilité a pour objectif de permettre aux agents de construire leur parcours professionnel en interne et en retour de permettre à la région de fidéliser et de faire évoluer ses agents tout en étant ouverte aux compétences externes. Au-delà des objectifs de mobilité que s'est fixés la région dans cette charte, la DRH essaie de plus en plus de trouver la compétence en interne pour des compétences spécifiques.

En effet, afin d'optimiser l'investissement consenti lors du recrutement, elle souhaiterait privilégier le recrutement de titulaires plutôt que de contractuels qui pourraient quitter la collectivité après avoir acquis une expérience. Toutefois, la DRH doit négocier avec les directions qui recherchent plutôt l'expert, et donc souvent des contractuels.

- 4.3.2- Pour les TOS, de nombreux recrutements sont en fait des titularisations sur place de personnels maintenus par l'Etat en CDD dans des conditions discutables

Avant le transfert des personnels TOS, de nombreux emplois permanents dans les lycées étaient occupés par des agents sous forme de contrats à durée déterminée de 10 mois successifs. Ces contrats étaient interrompus pendant la période estivale, puis de nouveaux contrats de 10 mois étaient proposés aux agents à la rentrée suivante. Ces situations pouvaient perdurer sur plusieurs années, voire sur une dizaine d'années. La région, à l'instar de nombreuses collectivités³¹, a mené une politique de résorption de la précarité et d'intégration des agents non titulaires sous forme de plans de titularisation. Entre les séquences de mobilité interne en faveur des personnels titulaires, la région permet aux non-titulaires d'accéder aux postes restés vacants.

Sur les 565 recrutements menés entre 2007 et 2009, 443 ont concerné d'anciens non titulaires (recrutements directs ou lauréats concours).

³¹ Voir l'étude de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale d'avril 2010.

La région a lancé un processus pour mettre fin aux contrats de travail discutables pratiqués par l'Etat dans les lycées. Le paradoxe de cette mesure, combinée à la politique de déprécarisation menée par la région, est que, les titularisations qui interviennent dans ce cadre ne font pas baisser la moyenne d'âge déjà élevée du personnel TOS.

4.3.3- Les difficultés de mobilité des TOS

Une partie des postes en lycées est pourvu par la voie de la mutation de personnels titulaires, donc déjà en place. La mobilité entre établissements est rendue plus difficile depuis la décentralisation. Auparavant, les mutations étant académiques, les agents pouvaient facilement passer d'un lycée à un collège. En outre, la mobilité ne devrait plus théoriquement s'effectuer selon les mêmes règles qu'avant. Dans la fonction publique territoriale, il appartient à l'agent d'identifier les postes vacants, d'y postuler et de se présenter souvent à un entretien de sélection. Les critères de sélection des collectivités reposent davantage, dans la pratique, sur des profils de compétence. Ils tendent à privilégier l'expérience, le parcours et la motivation de l'agent dans les candidatures par rapport à la situation personnelle qui peut être délaissée. La mobilité des agents de l'Éducation nationale obéissait quant à elle au principe de la mutation, c'est-à-dire que les agents pouvaient formuler des vœux une fois par an, inter et intra-académie, selon un calendrier fixe et un barème prédéterminé. Ce barème attribuait des points en fonction des situations des agents, qui permettent de classer les demandes et d'organiser les possibilités de mutation.

Dans le cadre du processus de mobilité des agents des lycées, la région Rhône-Alpes a maintenu, pour le moment, à la demande du personnel, le principe du barème unique en vigueur au sein de l'Éducation nationale. Selon le procès-verbal du comité technique paritaire du 28 juin 2010 le pourcentage d'affectation des agents par mobilité interne moyen depuis 2008 est de 31,9 %, donc comparable à celui du personnel du siège.

En adoptant le principe du barème unique en vigueur au sein de l'Éducation nationale, la région doit prendre soin de ne pas subordonner la priorité des mutations prononcées au respect strict d'un tel barème. Ce dernier doit conserver un caractère indicatif pour l'examen individuel des demandes de mutation³².

Le pourcentage d'affectation des agents par mobilité interne moyen depuis 2008 est de 31,9 %, donc relativement important et comparable à celui du personnel du siège et alors même que la mobilité est plus difficile pour des raisons géographiques. Les postes qui sont laissés vacants au terme du processus de mobilité interne permettent au demeurant d'accueillir notamment les agents pouvant bénéficier des mesures de déprécarisation.

En adoptant à la demande du personnel le principe du barème unique en vigueur au sein de l'Éducation nationale, la région doit prendre soin de ne pas subordonner la priorité des mutations prononcées au respect strict d'un tel barème.

³² Dans un arrêt du 16 décembre 2009, le Conseil d'Etat a, par exemple, annulé la note de service n° 2008-148 du 29 octobre 2008 du ministre de l'éducation nationale relative aux règles et procédures du mouvement national à gestion déconcentrée des personnels enseignants du second degré pour la rentrée scolaire 2009. Il a jugé que la note de service attaquée énonçait des critères précis à prendre en compte pour le classement des demandes de mutation, assortis d'un barème de points à appliquer, ainsi que des règles permettant de départager des candidats en cas d'égalité de barème ; qu'en fixant des règles assorties d'un barème à appliquer pour le classement des demandes de mutation et en établissant à cette fin des priorités non prévues par les dispositions de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 [(...) Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille. (...) Priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, aux fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, aux fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé (...)], la note de service attaquée ajoutait illégalement aux dispositions de cet article.

Ce dernier doit conserver un caractère indicatif pour l'examen individuel des demandes de mutation.

4.4- Les autres dispositifs sociaux et de lutte contre la précarité générant des recrutements externes

Avant l'intégration des personnels des lycées, le taux de handicap des personnel de la Région était de 5,82 % soit proche de l'obligation légale des 6 %. Aujourd'hui, le taux a fortement chuté (3,70 %) du fait de l'intégration des agents des lycées. Un travail est donc effectué dans les lycées autour du handicap pour atteindre le taux de 4,67 % en 2009, et pour se rapprocher progressivement du taux réglementaire de 6 % d'emploi des handicapés.

Pour le siège des efforts ont été effectués en faveur de jeunes sans diplôme. Des jeunes ont été recrutés dans le cadre du dispositif dénommé « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat » (PACTE)³³. La titularisation sur le grade d'adjoint de première classe résulte de la lecture par la région de la circulaire du 7 septembre 2005. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a d'ailleurs indiqué que la collectivité avait fait une stricte application de la circulaire qui précisait que les contrats PACTE devaient être réservés aux cadres d'emplois accessibles par concours. Certains syndicats se sont toutefois émus d'une possibilité de nomination sur un tel grade qui n'est pas le 1^{er} grade de la catégorie C³⁴ eu égard au sentiment de discrimination que pourraient ressentir certains agents ayant obtenu ce grade par concours ou examen professionnel après avoir passé un certain nombre d'années dans un grade inférieur. Cette expérience ne devrait pas être poursuivie en raison du taux important d'échecs à l'issue de la titularisation (4 échecs sur 11 recrutements).

Par contre, la Région utilise le dispositif de l'apprentissage qu'elle gère et finance. Des recrutements d'apprentis à bac+3 bac+4 ont été notamment effectués par la Région qui souhaitait être exemplaire en tant qu'employeur. La Région souhaite également être exemplaire sur l'emploi des précaires et des handicapés.

La Région souhaite se conformer à nouveau aux obligations légales en termes d'emploi des handicapés. Le dispositif de l'apprentissage est également utilisé pour un certain nombre d'emplois de la région. Le dispositif PACTE a été abandonné au profit de l'apprentissage, en cohérence selon la collectivité avec la compétence de la région dans ce domaine.

4.5- La dimension financière des recrutements

4.5.1- Les derniers ajustements opérés par la DRH avant les recrutements

A titre liminaire, il convient de préciser que si la région n'a pas procédé à des créations de poste budgétaires depuis 2009, cela ne signifie nullement qu'elle n'a pas opéré des

³³ Le PACTE est un mode de recrutement, sans concours, dans la fonction publique pour des emplois de catégorie C. Il s'adresse aux jeunes de 16 à 25 révolus sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue et à ceux dont le niveau de diplôme est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnelle. Un contrat en alternance de un à deux ans leur est proposé par une administration, contrat pendant lequel ils suivent une formation et perçoivent une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Au terme du PACTE et après évaluation concluante de leurs compétences, les jeunes sont titularisés. Au terme du PACTE, après obtention, le cas échéant, du titre ou du diplôme requis pour l'accès au corps dont relève l'emploi, l'aptitude professionnelle du jeune est examinée par la Commission de titularisation présidée par le responsable du service dans lequel ce jeune a effectué son contrat. Si le jeune est jugé apte, il est titularisé dans l'emploi pour lequel il a été recruté.

³⁴ Les premiers grades sont ceux d'agent administratif et d'adjoint administratif de 2^{ème} classe.

recrutements sur les postes existants qui peuvent être libérés par les agents pour différents motifs : mobilité sur un autre poste de la région, mutation vers une autre collectivité, départ à la retraite, congé longue maladie,....

La DRH définit un budget lié à un grade pour les recrutements. La dimension financière est appréhendée à travers le dialogue de gestion avec les services déjà mentionnés. La DRH évalue le GVT et prépare le projet de budget avec la direction des finances et du budget (DFB). Au moment des recrutements, il y a souvent actualisation de la fiche de poste par un ultime dialogue entre le service et la DRH afin d'éviter des remplacements au fil de l'eau.

Le coût du recrutement est de plus en plus pris en compte pour les postes pouvant être occupés aussi bien par un personnel administratif qu'un personnel technique. En effet, la filière administrative est moins chère que la filière technique. Les directeurs généraux adjoints (DGA) relèvent, par exemple, soit de la filière administrative, soit de la filière technique.

4.5.2- Le coût des détachés a conduit la région à mener auprès du personnel une campagne d'intégration

Les agents détachés sont constitués de deux catégories d'agents : les TOS qui occupent essentiellement des postes de catégorie C et les fonctionnaires souvent d'Etat détachés sur des emplois de catégorie A ou A+ de la région. Pour les premiers, ce sont les dispositions spécifiques de la loi du 13 août 2004 qui ont prévu, lors du transfert du personnel, une phase transitoire de deux ans à partir du 1^{er} janvier 2006 qui devait permettre aux agents d'opter pour l'intégration ou le détachement dans la fonction publique territoriale.

Toutefois, les agents détachés ont un coût important pour la région en cotisations patronales (600 000 € en 2009). L'article 46 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit que les collectivités auprès desquelles un fonctionnaire de l'Etat est détaché sont redevables, envers le Trésor public, d'une contribution pour la constitution des droits à pension de l'intéressé. Le taux de la contribution employeur pour les agents de l'Etat est fixé par décret en Conseil d'Etat. Au 1^{er} janvier 1992, il était de 33 % du traitement brut de l'agent. Il est passé à 39,5 % au 15 mars 2007, puis à 50 % au 1^{er} janvier 2008, pour atteindre 60,14 % au 1^{er} janvier 2009 et 65 % en 2010 (il devrait passer à plus de 70 % prochainement), alors que la même contribution retraite pour les fonctionnaires territoriaux, versée à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la CNRACL, s'élève à 27,30 %. Ainsi, un fonctionnaire de l'Etat détaché dans une collectivité locale induira une charge de retraite deux fois plus élevée que celle qui est due pour un fonctionnaire territorial. Les TOS peuvent rester en détachement sans limitation de durée. Il y a donc eu une campagne auprès des agents détachés pour leur rappeler les avantages liés à l'intégration. Cette différence de taux qui est un frein à la mobilité des fonctionnaires est inhérente à l'existence de deux régimes distincts³⁵ aux termes d'une réponse ministérielle. De ce fait, selon cette réponse, un taux de cotisation unique pour l'ensemble des trois fonctions publiques ne peut être envisageable que sur le très long terme, lorsque les rapports démographiques des deux régimes se seront rapprochés.

Il résulte du procès-verbal du comité technique paritaire du 7 décembre 2009 que les personnels travaillant dans les lycées de la Région Rhône-Alpes ont très massivement exercé leur droit d'option dès 2007 (3 514 d'entre eux, soit 82 %), puis en 2008 (562 agents, soit 13 %, les ont suivis). Enfin en 2009, ce sont 156 agents ont été concernés. Les chiffres de la région Rhône-Alpes sont donc supérieurs à la moyenne nationale mentionnée dans le

³⁵ Voir la réponse du Secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 01/04/2009 - page 3553.

rapport parlementaire du 18 novembre 2010 sur les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales. Aux termes de ce rapport, la part des personnels ayant opté pour l'intégration est de 68,4 % et celle des personnels détachés est de 31,6 % (taux comprenant les personnels détachés d'office). Pour la catégorie A+ le frein à l'intégration est la réforme territoriale. En période d'incertitudes, certains agents souhaitent conserver la possibilité de retour à l'Etat.

Le recrutement par détachement en catégorie A+ coûte plus cher que le recrutement de fonctionnaires territoriaux non seulement en raison du taux des cotisations sociales, mais aussi pour certains agents en raison de leur rémunération au sein de l'Etat, qu'ils ont conservée à la région. En effet, quelques activités de la région relevaient plutôt des compétences de certains fonctionnaires de l'Etat avant le transfert de ces missions (transports ferroviaires, agriculture...). Ainsi, jusqu'en 2009, les postes de directeur étaient plutôt occupés par des agents de l'Etat en détachement. Aujourd'hui de plus en plus de fonctionnaires territoriaux postulent et sont recrutés sur ces postes. Toutefois, aux termes du décret n°87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, l'échelonnement indiciaire des directeurs généraux adjoints des régions de plus de 2 000 000 d'habitants ne peut pas dépasser la hors-échelle B, c'est-à-dire l'indice 1058. Pour autant, à la région Rhône-Alpes, certains agents détachés ont des indices supérieurs à la hors-échelle B³⁶ ou sont au dernier chevron de la hors-échelle B (ce qui devrait exclure par la suite toute évolution indiciaire).

Un agent est ainsi rémunéré à l'indice majoré (IM) 2120, alors que le plus fort indice hors échelle au niveau de l'administration d'Etat est l'indice G, indice majoré 1501 (soit un traitement principal mensuel brut de 6 950 €). Il semble qu'on ait d'ailleurs appliqué à cet agent le régime en vigueur à la région pour les contractuels jusqu'à une date récente, c'est-à-dire une forfaitisation du traitement principal et des primes (aucune prime n'apparaît dans le bulletin de paye), ce qui a pour effet au demeurant de gonfler l'indemnité de résidence (l'agent touche ainsi la somme mensuelle de 96,89 €). Si l'agent a été recruté dans un cadre contractuel, il conviendrait d'expliquer les raisons de la mention « titulaire » apparaissant dans la donnée « catégorie » sous l'application de gestion financière Xémélios. Par ailleurs, si l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 a prévu qu'un emploi de directeur général adjoint des services des départements et des régions peut être le cas échéant pourvu par la voie du recrutement direct, sous réserve de diplômes ou de capacités fixées par décret en Conseil d'Etat, on comprend mal les conditions particulières faites à cet ancien fonctionnaire d'Etat alors que tous les autres postes de direction occupés par des anciens agents de l'Etat l'ont été dans le cadre du détachement. En tout état de cause, un tel recrutement méconnaissait jusqu'à l'intervention de la loi sur la mobilité de 2009 les dispositions susvisées du décret n°87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent en cause a fait valoir que le détachement sur contrat avait été effectué dans le respect de la réglementation en vigueur pour ce type de poste, que la règle du plafond des 15 % de rémunération supplémentaire octroyée à un fonctionnaire détaché avait été parfaitement respectée en l'occurrence, puisque la rémunération globale et l'indemnité de résidence correspondante ont été calculées afin de respecter ce plafond, qu'il était rémunéré dans son administration d'origine à l'échelle-lettre D3 depuis le 17 décembre 2001 et que les modalités

³⁶ Depuis l'intervention de la loi sur la mobilité, le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, a été modifié en mai 2010. Désormais, lorsque le corps de détachement ne dispose pas d'un grade équivalent à celui détenu dans le corps ou cadre d'emplois d'origine, le fonctionnaire est classé dans le grade dont l'indice sommital est le plus proche de l'indice sommital du grade d'origine et à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'il détenait dans son grade d'origine.

retenues par les services de la Région (forfait sous forme indiciaire), ne relèvent en aucune manière d'une négociation, mais d'une pratique de gestion qu'il ne lui appartient pas d'apprécier.

Un fonctionnaire de l'État détaché vers une collectivité locale induit pour cette dernière une charge de retraite deux fois plus élevée que celle qui est due pour un fonctionnaire territorial, ce qui peut être un frein à la mobilité entre fonctions publiques. Les TOS pouvant rester en détachement sans limitation de durée, la région a donc incité avec succès les TOS détachés à solliciter leur intégration dans la fonction publique territoriale afin de diminuer ses charges sociales.

La région n'a pas eu le même succès avec la catégorie A+ car le frein à l'intégration est la réforme territoriale. En période d'incertitudes, certains agents souhaitent conserver la possibilité de retour à l'Etat.

Un agent en détachement à la région est rémunéré à l'indice majoré (IM) 2120, alors que le plus fort indice hors échelle au niveau de l'administration d'Etat est l'indice G (IM 1501). Si l'attribution de cet indice résulte pour partie de la forfaitisation de la rémunération, il ressort, toutefois, en pratique, eu égard au montant de la rémunération accordée, que les dispositions du décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, qui stipulent que l'échelonnement indiciaire des directeurs généraux adjoints des régions de plus de 2 000 000 d'habitants ne peut pas dépasser la hors-échelle B (l'indice majoré 1058), ont été méconnues.

4.5.3- Le coût de certains contractuels et de certains titulaires et les difficultés de gestion à venir

Les collectivités territoriales disposent d'une certaine marge de manœuvre pour fixer la rémunération des agents non-titulaires qu'elles recrutent. L'exécutif doit fixer au cas par cas cette rémunération en prenant en compte principalement la rémunération accordée aux titulaires qu'ils remplacent et accessoirement d'autres éléments tels que le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle de l'agent recruté³⁷, sous le contrôle du juge, qui est limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation³⁸.

A la région, il y a quelques cas isolés de contractuels dont le niveau de rémunération n'est pas toujours explicable. Par exemple, deux agents ont un indice supérieur ou égal à 1550, qui est supposé être un indice supérieur à la hors échelle lettre G, sommet de la hiérarchie administrative en France. Un collaborateur de groupe politique est doté de l'indice 1420. Certes, en ce qui concerne les collaborateurs de groupes politiques, la direction générale des services n'a aucune responsabilité puisque ce sont les groupes politiques qui gèrent de façon autonome l'enveloppe financière dont ils disposent, ce qui peut expliquer au demeurant les disparités dans les modes de rémunération. Toutefois, la DRH peut un jour se trouver confrontée à en assumer les conséquences. En effet, certains collaborateurs sont passés en CDI depuis 2005. L'avenir de ces agents peut donc se poser à l'occasion de la disparition du groupe politique lorsqu'ils sont en CDI. Si la région conserve, à ce moment-là, ces agents, elle devra faire avec leur niveau de rémunération.

De même, les bilans sociaux 2004, 2005 et 2006 font apparaître que certains agents de catégorie C titulaires se situaient dans les tranches de rémunération mensuelles suivantes :

³⁷ CE, Avis du 28 juillet 1995, Préfet du Val d'Oise, 168605.

³⁸ CE, 29 décembre 1997, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 106918.

	2004	2005	2006
4100-4700 €			1
3500-4100 €	3	6	6
3200-3500 €	2		
2900-3200 €	1	5	

Nombre d'agents par année et tranches mensuelles de rémunération

Or, à partir de 3 500 € mensuels, ce sont des rémunérations qui sont censées être attribuées à des catégories A ou A+. En effet, le plus haut indice de la catégorie C est l'indice nouveau majoré 430, ce qui correspond à la région à un traitement net variant entre 1 900 € et 2 600 € avec les primes. En fait, les montants ainsi atteints d'une année sur l'autre le sont sans doute grâce aux heures supplémentaires, ce qui signifierait que certains agents pourraient ainsi plus que doubler leur temps de travail hebdomadaire ou/et qu'ils travaillent régulièrement de nuit, les dimanches et jours fériés alors que le nombre d'heures supplémentaires ne peut en principe dépasser 25 heures au cours du même mois. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le volume d'heures supplémentaires effectué par ces agents venait de faire l'objet d'une régulation.

	Indice majoré correspondant	Traitement mensuel brut*	Traitement mensuel net*
Minimum de traitement	292	1 352	1 141
Sommet de grille grille (IM 821)	821	3 801	3 173
Début hors échelle (A1) HE A	HE A1	4 079	3 405
Hors échelle G HE G	HE G 1501	6 950	5 801

* sans les primes

Source : DGAFP.

Mais le niveau de rémunération, même s'il n'est pas excessif, peut déboucher à l'avenir sur de nouvelles problématiques en raison de l'intervention de la loi du 26 juillet 2005 instaurant des contrats à durée indéterminée (CDI) et surtout de la loi 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui a amélioré les conditions de gestion de la carrière des agents non titulaires.

Avant l'intervention de la loi 2007-209 du 19 février 2007, la création d'un système d'avancement automatique d'échelon pour les agents non titulaires était, en effet, illégale en vertu d'une jurisprudence constante des juridictions administratives, les agents ne pouvant se prévaloir d'une carrière. Bien entendu, à l'occasion du renouvellement d'un contrat, un agent pouvait voir, le cas échéant, sa rémunération augmenter. D'ailleurs, un document de synthèse d'une réunion en préfecture tenue le 22 novembre 2006 laisse apparaître que certains agents pouvaient avoir à la région des avancements supérieurs à 2 échelons à cette occasion, donc éventuellement supérieurs à ceux d'un agent titulaire. La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a amélioré les conditions de gestion des agents non titulaires. Un décret en date du 24 décembre 2007 modifiant le décret n° 88-145, pris en application de cette loi, a apporté plusieurs modifications au régime des agents non titulaires en CDI dans la fonction publique territoriale. L'article 3 de ce décret a étendu à la fonction publique territoriale le principe d'une évaluation et d'un réexamen de la rémunération au moins tous les trois ans. Si l'évolution de la rémunération individuelle des agents, n'est pas impérative, seul son examen périodique au moins tous les trois ans étant obligatoire, il paraît difficilement envisageable, dans la pratique, notamment pour des problèmes de motivation de ce personnel, qu'un agent qui resterait plus de 10 ans au sein de la même collectivité ne voit jamais évoluer sa rémunération. D'ailleurs, ignorer cette problématique ne l'empêcherait pas d'apparaître sous un autre jour à travers les dispositions de la GIPA ou Garantie individuelle du pouvoir d'achat du traitement indiciaire des fonctionnaires, qui concerne tous les fonctionnaires titulaires civils, des trois versants de la fonction publique, les magistrats et les militaires appartenant à des grades dont l'indice sommital est inférieur ou égal à HEB (hors échelle B), et également les agents non titulaires

employés de manière continue. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

À l'inverse, la présence d'agents en CDI pourrait être source de tensions avec les fonctionnaires, qui pourraient avoir le sentiment que ces agents cumulent les avantages liés au contrat – tels que l'absence de concours et un salaire souvent plus élevé au départ – avec les garanties liées à l'appartenance à la fonction publique si le rendez-vous triennal débouchait systématiquement sur une revalorisation, ce qui se rapprocherait d'un système de carrière qui n'est au demeurant toujours pas prévu pour les non-titulaires.

La région avait certes prévu depuis 2003 que la rémunération des agents non titulaires recrutés sur la base de contrats établis en référence à un cadre d'emplois devait être conforme à la grille indiciaire afférente à ce cadre d'emplois et que le grade et l'échelon servant au calcul de la rémunération seraient déterminés, lors du recrutement initial de l'agent, selon l'expérience professionnelle des agents, leur âge et le niveau du poste occupé. Cette reconstitution serait effectuée en prenant en compte les grilles indiciaires du cadre d'emplois correspondant. Or, plusieurs agents, qui ne sont pas proches de l'âge de la retraite sont déjà à l'indice nouveau majoré 1058, qui correspond au dernier chevron de la hors échelle lettre du grade d'administrateur territorial hors-classe. D'autres occupent des échelons proches des derniers échelons du corps des ingénieurs ou des attachés. Dans la pratique, ces agents ont donc été soit recrutés à un niveau déjà élevé dans l'échelle indiciaire, soit ils avaient connu des avancements d'échelon importants à l'occasion d'un renouvellement de contrat.

Depuis, la région a prévu qu'en cas d'une poursuite en CDI, la rémunération devra, en l'absence de textes réglementaires, être assise sur une référence à un cadre d'emplois, ce qui permettra à l'agent de bénéficier de droits équivalents mais non supérieurs à ceux d'un fonctionnaire en termes de rémunération et de mobilité. Mais là-encore, ces principes, pleins de bon sens, vont être confrontés à la réalité décrite ci-dessus, c'est-à-dire au fait que certains agents ont été recrutés, à leur arrivée en région, sur des indices déjà très élevés par rapport aux titulaires du cadre d'emplois correspondant. La région sera-t-elle en mesure alors de geler le niveau de rémunération de l'agent non titulaire qui est déjà supérieur à celui qu'aurait un fonctionnaire sur le même poste et avec la même ancienneté (en dehors de l'augmentation de la valeur du point et des revalorisations du régime indemnitaire) jusqu'à ce que l'application normale des grilles indiciaires à l'ancienneté minimale permette de retrouver le niveau de rémunération détenu ?

En outre, la lecture de la réponse ministérielle du 16/04/2009 et de la circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 16 juillet 2008 (NOR INT/B/08/00134/C) fait apparaître une difficulté supplémentaire liée au fait qu'il est préconisé lors de l'évaluation individuelle de l'agent et de l'éventuelle augmentation de la rémunération de l'intéressé, de tenir compte notamment de la spécificité du poste, du motif invoqué lors de la création de ce poste qui était susceptible d'être occupé par un contractuel. Ainsi, aux termes de cette réponse ministérielle, s'agissant de la correspondance de grade et du niveau de rémunération fixés dans la délibération ayant créé l'emploi occupé par l'agent contractuel recruté, la revalorisation de la rémunération par référence à un indice correspondant à la grille des attachés principaux par exemple n'est possible que si la délibération a expressément prévu que l'emploi pouvait indifféremment être occupé par un attaché ou un attaché principal. Enfin, la matérialisation de la revalorisation de la rémunération d'un agent contractuel prend la forme d'un avenant au contrat dès lors qu'il s'agit du même emploi, seule l'occupation d'un nouvel emploi requérant la conclusion d'un nouveau contrat. Or, lors du renouvellement de contrat au cours duquel il est transformé en contrat à durée indéterminée, la région Rhône-Alpes a prévu que l'agent aura vocation à exercer l'ensemble des missions afférentes au cadre d'emplois concerné (par exemple des attachés territoriaux)

et a abandonné toute référence à l'emploi spécifique qui avait justifié la création du poste. Il paraît difficile dans ces circonstances de tenir compte notamment de la spécificité du poste lors de l'éventuelle augmentation de la rémunération de l'intéressé puisque cette spécificité n'existera plus le cas échéant. Enfin, s'agissant des contractuels en place depuis plus d'une dizaine d'années, la délibération créant l'emploi à l'origine ne faisait pas nécessairement référence à un cadre d'emplois. Or, selon l'interprétation des textes donnée par la réponse ministérielle et la circulaire précitées, la revalorisation de la rémunération par référence à un indice correspondant à une grille (des attachés principaux par exemple) n'est possible que si la délibération a expressément prévu que l'emploi pouvait indifféremment être occupé par un agent ayant l'un ou l'autre des grades du cadre d'emplois (attaché ou un attaché principal par exemple). Au besoin, l'assemblée devra à nouveau délibérer le moment venu.

Après avoir atteint un pic à 69 021 € en 2008, la masse salariale moyenne annuelle d'un agent non fonctionnaire à temps plein a diminué pour atteindre 64 830 € en 2009 passant ainsi légèrement en dessous de la masse salariale moyenne annuelle d'un agent fonctionnaire à la région.

Cette diminution importante de la masse salariale moyenne annuelle d'un agent non fonctionnaire est sans doute liée pour partie à la campagne de titularisation des TOS. Elle résulte également selon la région d'une volonté de maîtrise des rémunérations des agents non titulaires du siège. Toutefois, à la suite de l'intervention de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 un important travail et des difficultés prévisibles pour certains cas attendent la DRH qui devra assurer la gestion et le déroulement de « carrières » des agents en CDI. En effet, si la région a pris soin de préciser que, sous réserve d'une évolution des textes ou de la jurisprudence, les évolutions de rémunération ne sont pas un droit pour les non titulaires qui ne bénéficient pas d'un déroulement de carrière stricto sensu et que les décisions à venir seraient prises par souci d'équité en référence aux grilles applicables au cadre d'emplois de référence, il paraît difficilement envisageable, dans la pratique, notamment pour des problèmes de motivation de ce personnel, qu'un agent qui resterait plus de 10 ans au sein de la même collectivité ne voit jamais évoluer sa rémunération à l'occasion de l'un des examens périodiques ayant lieu impérativement tous les trois ans. Or, à la région, certains contractuels ont été recrutés à un niveau de rémunération correspondant aux derniers échelons de leur cadre d'emplois de référence. De même, dans le passé, certains contractuels ont pu connaître des évolutions indiciaires à l'occasion du renouvellement de leur CDD supérieures à celles d'un titulaire progressant à l'avancement minimum.

D'ailleurs, ignorer cette problématique à l'occasion de l'un des examens triennaux ne l'empêcherait pas d'apparaître sous un autre jour et à une moindre échelle à travers les dispositions de la GIPA.

Au surplus, le passage de ces personnels en CDI, dans ces conditions de rémunération, limitera leurs possibilités de mobilité externe, ces agents pouvant difficilement retrouver l'équivalent dans une autre collectivité. Inversement, la présence d'agents en CDI pourrait être source de tensions avec les fonctionnaires, qui pourraient avoir le sentiment que ces agents cumulent les avantages liés au contrat – tels que l'absence de concours et un salaire souvent plus élevé au départ – avec les garanties liées à l'appartenance à la fonction publique si le rendez-vous triennal débouchait systématiquement sur une revalorisation, ce qui se rapprocherait d'un système de carrière qui n'est au demeurant toujours pas prévu pour les non-titulaires.

Enfin, de manière générale, l'effectif des CDI ira à la hausse dans les années à venir et il y avait déjà, en 2009, 37 agents en CDI sur les 91 contractuels ayant des contrats de travail supérieurs à 3 ans.

Certains collaborateurs de groupes politiques ont vu leur contrat de travail transformé en CDI depuis 2005. Dans le cas d'une éventuelle disparition du groupe politique, la région aura à traiter le sort de ces agents, avec les difficultés inhérentes au niveau de rémunération de certains d'entre eux ou à la transformation du contrat en CDI en cas de licenciement et de versement d'indemnités de licenciement.

4.5.4- Les autres difficultés liées à la gestion à venir des CDI

Par ailleurs, l'article 26 de la loi relative à la fonction publique territoriale a assoupli les possibilités d'évolution professionnelle au sein d'une même collectivité territoriale en autorisant le maintien du CDI si les nouvelles fonctions définies au contrat sont de même nature que celles exercées précédemment. Cette disposition permet de réduire la précarité des agents non titulaires, même si cette précarité n'est en rien comparable à celle des agents des lycées, et d'envisager une mobilité au sein d'une même collectivité sous réserve que lors du dernier renouvellement du contrat qui a vu sa transformation en CDI une publicité de vacance d'emploi ait été effectuée et qu'une priorité ait été donnée aux éventuels fonctionnaires candidats. Les collaborateurs de cabinet des élus locaux ne sont toutefois pas concernés par la reconduction de leur contrat en CDI au bout de six ans. En effet, ils ne sont pas soumis aux dispositions générales concernant le recrutement d'agents contractuels mais aux dispositions spécifiques de l'article 110 du titre III du statut général, qui dispose que « l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions. La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale ».

Or, comme vu précédemment en ce qui concerne la rémunération, lors du renouvellement de contrat au cours duquel il est transformé en contrat à durée indéterminée, la région Rhône-Alpes a prévu que l'agent aura vocation à exercer l'ensemble des missions afférentes au cadre d'emplois concerné et a abandonné toute référence à l'emploi spécifique qui avait justifié la création du poste. Cette disposition a pour but de faciliter la mobilité et peut paraître tout à fait cohérente et conforme à l'intérêt général eu égard aux possibles évolutions du service public (prendre en compte notamment les changements d'organisation) et à l'intérêt et à la motivation d'agents appelés à rester au sein de la collectivité pour une durée plus longue que prévue et pouvant être en tous points égale à celle d'un titulaire. Elle invalide, toutefois, a posteriori, la légitimité du recours à un non-titulaire puisque la justification d'un tel emploi était sa spécificité. Elle semble également aller au-delà de la loi. En effet, l'article 26 de la loi du 19 février 2007 modifiant l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permet au titulaire d'un CDI de garder le bénéfice de ce CDI en cas de changement d'emploi au sein de la même collectivité territoriale ou du même établissement public. Cette possibilité est toutefois réservée aux cas où, d'une part, les fonctions exercées sont de même nature que les fonctions précédentes et, d'autre part, le maintien du CDI est « dans l'intérêt du service ». Dans la mesure où l'agent avait été recruté sur un emploi spécifique, il paraît difficile de considérer que les fonctions classiques pouvant être occupées par des fonctionnaires du cadre d'emplois sont de même nature³⁹.

³⁹ Un seul cas semble avoir été jugé à ce jour : TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE N° 0904984 PREFET DE LA REGION NORD-PAS-DE-CALAIS Lecture du 6 septembre 2010 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Moulin, qui exerçait initialement les fonctions de chargé de mission, a été nommé directeur adjoint du syndicat mixte des parcs naturels régionaux du Nord-Pas-de-Calais sans que ce changement de fonction procède d'une décision antérieure à l'avenant litigieux, qui serait devenue définitive ; que l'augmentation de la rémunération versée à M. Moulin, ainsi que l'évolution des fonctions exercées par l'intéressé au sein du syndicat mixte des parcs naturels du Nord-Pas-de-Calais, depuis la conclusion, le 19 juin 2003, de son contrat à durée indéterminée, sont constitutifs d'une modification substantielle dudit contrat ; qu'ainsi, l'avenant en date du 18 février 2009 doit être regardé comme constituant en réalité un nouveau contrat dont la conclusion était soumise aux dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 ; que, toutefois, les fonctions de directeur adjoint du syndicat exercées par M. Moulin ne sauraient être regardées comme étant de même nature que celles de chargé de mission qu'il exerçait initialement ; que, par suite, le PREFET DE LA

Enfin, la loi du 26 juillet 2005 a été appliquée de plein droit par la région aux contractuels des groupes politiques. A ce titre chaque agent qui au terme de 6 ans de présence se voit reconduit dans ses missions est obligatoirement bénéficiaire d'un CDI. Il en va de même pour les agents qui satisfont aux critères cumulatifs d'âge et de temps de présence au sein de la collectivité et qui ont d'ores et déjà vu le contrat requalifié en CDI. Eu égard aux modalités particulières qui entourent le recrutement discrétionnaire et les conditions de travail des agents des groupes politiques de la Région, on peut s'interroger sur la possibilité pour ceux-ci de disposer d'un CDI de la même façon que les agents en CDI au sein de l'administration régionale. L'application de la loi du 26 juillet 2005 aux collaborateurs de groupes politiques n'étant pas évidente juridiquement, la région avait appliqué à titre conservatoire ces dispositions. En vertu de la jurisprudence sur le retrait des actes créateurs de droit, elle ne pourra, toutefois, revenir sur les situations individuelles déjà tranchées.

Les agents contractuels ont très souvent été recrutés en raison de leurs compétences spécifiques dans certains domaines, qui ne correspondent pas aux corps ou cadres d'emplois de la fonction publique.

Lors du passage de leur contrat en contrat à durée indéterminée, la région Rhône-Alpes a prévu que l'agent aura vocation à exercer l'ensemble des missions afférentes au cadre d'emplois concerné et a abandonné toute référence à l'emploi spécifique qui avait justifié la création du poste. Cette disposition a pour but de faciliter la mobilité et peut paraître tout à fait cohérente et conforme à l'intérêt général eu égard aux possibles évolutions du service public, mais elle invalide, toutefois, a posteriori, la légitimité du recours à un non-titulaire puisque la justification d'un tel emploi était sa spécificité. Elle semble également aller au-delà de la loi.

4.5.5- La nécessité de poursuivre la réflexion sur la catégorie B

Les services de la DRH considèrent que la région doit également offrir des emplois de catégorie C et B autres que des emplois d'experts depuis qu'elle est devenue gestionnaire. Il faut notamment pouvoir accueillir des usagers de plus en plus nombreux à se déplacer à la Région pour obtenir des renseignements sur les transports régionaux (répondre notamment aux citoyens qui se plaignent de retards, ...), la carte de réduction pour les lycéens et apprentis « M'RA ». L'évolution des métiers passe donc par plus de profils de gestionnaires même si la Région aura toujours besoin d'experts. Or, les services du personnel constatent que les directeurs n'ont pas toujours le réflexe catégorie B alors qu'il s'agit d'une valeur ajoutée dans d'autres collectivités. Par ailleurs, pour les lycées, la région a procédé à la création de postes de catégorie B de contrôleurs des travaux des lycées, ce grade n'existant pas avant le transfert. Malgré l'augmentation des recrutements dans cette catégorie ces dernières années, le nombre d'agents de cette catégorie reste faible (22 % de l'ensemble des effectifs du siège).

Il y a, également, un malaise de ce personnel qui a du mal à se positionner au sein du siège. En 2009, il y a 112 assistants de gestion, 10 assistants d'études, 47 assistants administratifs et 88 assistants thématiques. Une réflexion a, d'ailleurs, été ouverte en 2010 avec les représentants du personnel sur l'élaboration de parcours professionnels collectifs pour cette catégorie.

Par ailleurs, les effectifs de la catégorie B sont restés relativement stables depuis 2007, sauf pour les assistants administratifs qui ont connu une progression plus forte (50 %).

REGION NORD-PAS-DE-CALAIS est fondé à soutenir que M. Moulin ne pouvait conserver le bénéfice de son contrat à durée indéterminée du 19 juin 2003 et à demander l'annulation de l'avenant conclu entre l'intéressé et le syndicat mixte des parcs naturels régionaux le 18 février 2009 ».

C'est le résultat de la politique de promotion interne au grade de rédacteur (examens organisés depuis 2006 pendant une période transitoire, avec pour date butoir le 1^{er} décembre 2011) après la réussite aux examens professionnels des agents de la région. A la suite de ces examens professionnels, et après passage en CAP, 13 agents de catégorie C ont été inscrits à ce titre sur liste d'aptitude 2007, 8 agents en 2008 et 7 agents en 2009.

La catégorie B, qui est une valeur ajoutée dans d'autres collectivités territoriales est quelque peu sous-représentée à la région. Ce personnel a du mal à se positionner au sein du siège. Une réflexion a, d'ailleurs, été ouverte en 2010 avec les représentants du personnel. Les taux de promotion importants des agents de catégorie C en catégorie B depuis 2007 dans le cadre de la politique de promotion interne au grade de rédacteur à l'échelle nationale peuvent poser la question de la préparation de certains de ces agents à exercer les fonctions d'assistants administratifs.

4.6- La qualité de la procédure de publicité et de sélection

4.6.1- La publicité

Si les collectivités peuvent recruter des contractuels, sous certaines conditions limitativement fixées à l'article 3 de la loi précitée, le recours à des agents non titulaires doit toutefois résulter d'une recherche infructueuse mais effective de fonctionnaires pour occuper des postes vacants. L'échec de cette recherche doit apparaître clairement, soit dans la délibération autorisant le cas échéant le recrutement d'un non-titulaire, soit dans la décision individuelle de nomination de l'agent non titulaire, soit dans une lettre jointe accompagnant cet acte.

Des règles de publicité particulières ont donc été instaurées. Ainsi, il est prévu que « lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. »⁴⁰ Cette obligation de déclaration préalable est obligatoire quel que soit le mode de recrutement, y compris lorsqu'il s'agit d'un agent non-titulaire⁴¹. Lorsqu'un acte d'engagement arrive à échéance, l'emploi concerné doit également faire l'objet d'une déclaration de vacance avant de procéder éventuellement au renouvellement du contrat⁴² et le passage le cas échéant en contrat à durée indéterminée.

En l'espèce, il est relevé qu'à plusieurs reprises, sur le début de la période de contrôle, la région n'a pas respecté cette obligation, les agents contractuels ayant de fait été choisis par la collectivité, avant qu'elle ne fasse procéder à des mesures de publicité. Dans d'autres cas, pour des agents de catégorie A, la déclaration de vacance apparaît au demeurant purement formelle puisque, le poste étant « pré – affecté », aucune réelle mesure de publicité légale n'a été assurée par le centre de gestion. A d'autres reprises, le délai ayant séparé la date de la déclaration de vacance au centre de gestion de la signature du contrat, inférieur à un mois, ne peut être regardé comme raisonnable et comme ayant rendu possible une réelle publicité du moins en fonction de ce qui est prévu par les textes⁴³ et même si la publicité assurée sur le site de la région avait pu le cas échéant générer des candidatures.

Enfin, pour certains des contrats examinés lors de l'instruction, les actes ne visent pas toujours la déclaration de vacance de poste et/ou le numéro d'enregistrement n'est pas mentionné.

⁴⁰ Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁴¹ CE, 14 mars 1997, Département des Alpes-Maritimes, 143800.

⁴² CAA Bordeaux, 10 juin 1996, 95BX00570.

⁴³ Sur un délai d'un mois ne pouvant être regardé comme raisonnable, il est vrai en période estivale, voir CAA Marseille, 20 mars 2007, 03MA01723.

4.6.2- La sélection

La région étant très attractive puisque chaque année elle enregistre 7 868 candidatures, la chambre ne s'est pas intéressée aux cas de recrutement de titulaires, les jurys de sélection étant censés faire le bon choix parmi les nombreuses candidatures reçues de fonctionnaires souhaitant une mutation ou un détachement ou parmi les lauréats de concours externes. Elle s'est intéressée aux cas où un contractuel avait été sélectionné, c'est-à-dire aux cas de défaillance d'une certaine manière du cadre statutaire. En effet, en dehors des emplois de cabinet, qui sont à la discrétion des exécutifs dans les collectivités, le principe pour le moment est celui de l'occupation des emplois permanents par des titulaires. Toutefois, la région Rhône-Alpes, comme les autres régions, a, depuis l'origine, réservé de nombreux emplois spécifiques à des contractuels. Les services notent cependant que des agents statutaires peuvent avoir aujourd'hui des compétences d'expertise, notamment les jeunes recrutés.

Mais, dans certains cas, la publicité étant purement formelle, s'interroger sur la sélection d'un candidat titulaire par rapport à un candidat contractuel n'a pas grand intérêt. En effet, aux termes d'un accord passé avec le contrôle de légalité de la préfecture, il avait été convenu que dans le cas des agents non titulaires ayant déjà eu au moins un renouvellement de contrat et ayant plus de trois ans d'ancienneté à la Région à la date du 26 juillet 2005, le renouvellement du contrat de ces agents, à durée déterminée ou le cas échéant indéterminée, ne donnerait pas lieu à réelle mise en concurrence⁴⁴ (sauf dans le cas où la manière de servir de l'agent aurait été jugée défaillante par la région). Si la mesure peut avoir des justifications sociales, ce n'est néanmoins pas ce qui est prévu par les textes et la jurisprudence.

Par ailleurs, la délibération de janvier 2007 autorisait le président à pourvoir certains postes permanents par recrutement d'agents non titulaires dans les domaines suivants : informatique, communication, international, chargé de mission auprès de l'exécutif sans mentionner en l'absence de candidature de fonctionnaire correspondant⁴⁵. Cette délibération, qui avait été prise avec l'accord de la préfecture, entérinait le fait supposé que dans ces domaines⁴⁶ on ne pourrait pas recevoir de candidature de titulaire. Si la délibération de décembre 2009 a rectifié ce point en autorisant désormais le président à pourvoir certains postes permanents par recrutement d'agents non titulaires, en l'absence de candidature de fonctionnaire correspondant aux besoins en référence aux cas prévus par l'article 3 alinéas 4 et 5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient), force est toutefois de constater que la publicité légale n'est pas toujours effectuée ou qu'elle serait sans incidence puisque certains postes sont pré-pourvus comme les emplois de chargés de mission auprès de l'exécutif alors qu'il ne s'agit pas d'emplois de cabinet⁴⁷. Le chargé de mission VP est chargé de faire le lien entre les services et le vice-président. Lorsque la publicité (poste « pré – affecté ») paraît, il y a d'ailleurs très peu de candidatures déposées pour ces postes de chargés de mission.

⁴⁴ Voir notamment le courrier du 7 décembre 2005 adressé au préfet.

⁴⁵ TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANCY N° 0801962 PREFET DE LA MEUSE c/ commune de Fains-Véel Lecture du 27 janvier 2009 : Considérant que si les dispositions précitées n'interdisent pas aux organes délibérants des collectivités territoriales de préciser que les emplois permanents qu'ils créent sont susceptibles d'être occupés par des agents contractuels et de fixer les conditions de leur recrutement, elles ne les autorisent pas, toutefois, à créer des emplois permanents exclusivement réservés à des agents contractuels.

⁴⁶ Qui aux termes du bilan social 2004 représentent les secteurs où se concentrent la majorité des emplois contractuels permanents.

⁴⁷ Comme le rappelle le compte-rendu de la réunion de la commission n° 12 « organisation générale, finances et démocratie participative » du 4 février 2005, les postes de chargés de mission des vice-présidents sont des emplois budgétaires classiques et non des emplois de cabinet limités alors à 15.

Les services ne disposent pas pour le moment de logiciel permettant en interne d'identifier les agents susceptibles de correspondre à un profil recherché, mais la DRH a une équipe de 3 chargés de mission qui travaillent sur l'accompagnement individuel des agents. Les cabinets de recrutement n'interviennent que pour le recrutement des encadrants (DGA, chargés de mission avec notamment une spécificité, à savoir le cabinet de recrutement pourra avoir une approche directe auprès d'une autre collectivité).

La région étant très attractive puisque chaque année elle enregistre 7 868 candidatures, elle n'a pas de difficultés pour pourvoir les postes disponibles.

Comme le rappelle le bilan social 2004, le renouvellement des équipes dirigeantes cette année-là a conduit à une certaine progression des agents non titulaires de catégorie A (+ 18 %) s'expliquant principalement par la mise en place des équipes travaillant auprès de l'exécutif. Cette situation a entraîné une forte part des recrutements contractuels la même année (38 %).

Si le support internet est de plus en plus utilisé avec succès par la collectivité, cette dernière se doit pour autant de vérifier que les avis de vacances diffusés par le centre de gestion laissent un délai suffisant aux éventuels candidats. Enfin, la publicité (poste « pré-affecté ») pour certains postes paraît contraire aux obligations réglementaires.

4.7- L'efficacité de la politique de recrutement

Globalement, la politique de recrutement semble répondre aux attentes de la collectivité. Les délais de recrutement sont particulièrement suivis. La DRH les estime encore un peu trop longs puisque pour les candidatures externes, le délai de recrutement entre la publication et la validation peut varier entre 3 et 4,5 mois. Le profil recherché est la plupart du temps trouvé même s'il y a quelques tensions dans certains métiers techniques en lycées. La région a, d'ailleurs, pris des mesures pour y remédier partiellement en interne.

Toutefois, pour le moment, il n'y a pas véritablement d'évaluation de la politique de recrutement, même si les fiches de poste sont parfois mises à jour à l'occasion de la notation ou des recrutements.

Par ailleurs, on peut noter un effet involontaire et qui paraît difficilement compressible, une meilleure politique de gestion des absences dans les lycées engendrant une nouvelle précarisation. Il résulte du procès-verbal du comité technique paritaire du 7 décembre 2009 que depuis le 1^{er} janvier 2009, ce sont 4 300 agents titulaires qui travaillent dans les lycées de la Région Rhône-Alpes et 750 non-titulaires (en contrat à durée déterminée) dont de nombreux agents âgés de plus de 50 ans. Aux termes du protocole de mars 2006 débattu avec les représentants du personnel, la région s'était, en effet, engagée à apporter des améliorations en matière de remplacement des personnels absents, par rapport à la situation avant le transfert de l'Etat, tout en veillant à analyser et limiter, quand cela est possible, les causes d'absences par une politique de prévention. Dans ce cadre, la région cherchera à améliorer la qualité du remplacement notamment en favorisant le remplacement à taux plein des absences longues (plutôt que les petites absences) pesant le plus sur les établissements et les autres personnels présents. La décision modificative n° 1 de l'exercice budgétaire 2006 mentionne que la région a souhaité améliorer dès 2006 les modalités de remplacement des personnels TOS absents pour une durée de 4 mois et plus, en autorisant le recrutement sans délai de carence d'un non-titulaire à temps complet au-lieu d'un mi-temps comme pratiqué par l'Etat et en n'interrompant pas le contrat pendant les petites vacances scolaires (coût 400 000 € en 2006). De même, au niveau du siège, la création des CDI n'a pas résolu tous les problèmes de précarité. Les contrats correspondant à des emplois non permanents ne sont pas concernés par la transformation en CDI. Les articles

3.1 et 3.2 de la loi du 26 janvier 1984 permettant en effet, notamment, le recrutement d'agents non-titulaires dans les cas d'attente de recrutement, pour des besoins de remplacement et pour des besoins occasionnels. A l'issue du CTP du 14 février 2005, la région avait fixé à 90 équivalents temps pleins annuels le nombre d'emplois concernés au siège. Il semble que ce quota soit encore d'actualité.

Par ailleurs, au niveau de la pyramide des âges, la moyenne d'âge des agents de lycée n'a pas baissé. C'est l'effet induit de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 qui a supprimé les limites d'âge, sauf pour les concours suivis d'une scolarité d'une durée au moins égale à deux ans. Ce phénomène est aussi le résultat de la politique de déprécarisation (les nouveaux arrivants ont plus de 50 ans et peuvent être des salariés du privé notamment dans la Loire).

Globalement, la politique de recrutement semble répondre aux attentes de la collectivité. Les délais de recrutement sont particulièrement suivis, même s'ils demeurent encore un peu longs. Toutefois, pour le moment, il n'y a pas véritablement d'évaluation de la politique de recrutement.

Par ailleurs, en voulant améliorer la qualité du service public par rapport à la situation antérieure au transfert dans les lycées, la région continue à entretenir une certaine précarité en recrutant des contractuels sur de courtes périodes pour effectuer des remplacements. La volonté de remplacement des personnels absents, qui a un coût non négligeable, est plus systématique qu'auparavant.

En février 2010, une vignette du pilotage interne faisait ressortir qu'à cette date, il n'y avait pas d'évolution notable sur la moyenne d'âge dans les lycées, toujours autour de 45,6 ans depuis mars 2009, en raison notamment de la politique de déprécarisation du chômage, ni sur la proportion titulaires/non titulaires, le volume des non titulaires restant autour de 16 % en raison de l'absence de diminution du taux d'absentéisme, qui induit un besoin en non titulaires.

Au niveau du siège, la création des CDI n'a pas résolu tous les problèmes de précarité. Les contrats correspondant à des emplois non permanents ne sont pas concernés par la transformation en CDI.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LA GPEEC AU STADE DE LA GESTION DES COMPETENCES ET DES CARRIERES

La gestion des compétences et des carrières constitue, après le recrutement, un autre point clé en matière de gestion prévisionnelle. En s'inscrivant dans une démarche prospective, elle doit à la fois permettre d'adapter la ressource aux besoins futurs de la collectivité, et constitue donc une alternative à des recrutements externes, tout en permettant aux agents d'évoluer et de progresser dans leur emploi, par un suivi individualisé de leur parcours, incluant l'évaluation, l'accompagnement, la formation, la mobilité et la rémunération.

5.1- La région avait déjà mis en place une évaluation individuelle

Jusqu'à la loi de 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, l'entretien individuel d'évaluation ne faisait l'objet d'aucune reconnaissance officielle dans la fonction publique territoriale (FPT). Il existait pour autant à la région Rhône-Alpes.

Pour les agents du siège, l'évaluation individuelle était mise en œuvre à la région, depuis 1996 à l'occasion de la notation annuelle et dans le cadre d'un entretien individuel entre le responsable hiérarchique et chaque agent. La pratique a été formalisée lors de la refonte de la procédure d'évaluation en 2001. La collectivité ne s'est toutefois pas engagée dans une démarche d'évaluation collective. Au cours de cet entretien sont abordés la définition d'objectifs, le recueil des souhaits de l'agent en termes de formation, le déroulement de carrière, les différentes étapes du parcours de l'agent et l'évolution de sa rémunération. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la région organise depuis 2001 des sessions de formation à l'entretien d'évaluation pour les évaluateurs et les évalués.

Pour les agents des lycées, la direction des établissements procède à une évaluation individuelle annuelle en lien avec le responsable direct. Une proposition de note est alors émise ainsi qu'un avis relatif à l'avancement. Les services de la région sont en effet confrontés à l'existence d'une double autorité, l'autorité fonctionnelle qui appartient aux établissements et l'autorité hiérarchique au sein des établissements qui dépend de la région depuis le transfert⁴⁸.

5.2- Une évaluation individuelle perfectible en cours d'amélioration

Aux termes de l'article 3 du décret n° 86-473 du 14 mars 1986 sur la notation des fonctionnaires territoriaux qui est toujours en vigueur : *"La fiche de notation comporte : 1° Une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent et indiquant, le cas échéant, les aptitudes de l'intéressé à exercer d'autres fonctions dans le même grade ou dans un grade supérieur ; 2° Une note chiffrée allant de 0 à 20 ; 3° Les observations de l'autorité territoriale sur les vœux exprimés par l'intéressé"*. La jurisprudence a dégagé de ces dispositions la nécessité d'une adéquation entre la note chiffrée et l'appréciation littérale.

Or, il ressort du procès-verbal de la commission administrative paritaire (CAP) de juillet 2007 que la région a mis en place un nouveau système de notation aux termes duquel la note de 17 correspond au plafond pour les agents remplissant leurs objectifs. Une note de 13 à 16 est attribuée aux agents ayant des marges de progrès. Une note inférieure à 13 correspond à des comportements ou à une manière de servir insuffisantes. En l'absence de note intermédiaire comme 16,5 ou supérieure à 17, on peut s'interroger sur la réalité d'une individualisation de la notation, l'individualisation des notations et des carrières étant au cœur de la gestion des ressources humaines et la différenciant de la notion de gestion du personnel. Cette procédure, qui à partir de la note « 16 » prive l'évaluateur de l'éventail offert jusqu'à 20, pourrait dans le cas de certains agents se trouver en contradiction avec le principe de l'adéquation entre la note chiffrée et l'appréciation littérale. Il ressort, d'ailleurs, d'un bilan de développement des compétences pour l'année 2007 et présenté au cours d'un CTP en 2008 que *« l'entretien d'évaluation est désormais généralisé et l'impact de la note chiffrée est minimisé au profit de l'appréciation »*. Il ressort également du guide de procédure pour l'appréciation annuelle des personnels des lycées portant sur l'année 2009 mentionne que : *« la note étant encore obligatoire, il convient d'être noté mais la région a choisi de la neutraliser le plus possible et donc de la fixer à 17 pour au moins 90 % des agents »*. Plus loin dans ce document il est mentionné qu'il n'y a pas de note inférieure à 13.

Dans les faits, l'administration n'a même pas utilisé toute l'amplitude que lui offrait son propre règlement. Il ressort, en effet, du PV de la CAP de décembre 2005 que 4,7 % des agents seulement ont une note inférieure à 17. En 2008 (PV des CAP d'octobre 2008), 5 agents seulement ont une note inférieure à 17 en catégorie A, 2 agents en catégorie B, 3 en C.

⁴⁸ On peut se reporter à l'étude précitée de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale d'avril 2010.

Une note présentée devant le comité technique paritaire du 17 mars 2009 mentionnait pour les agents du siège que l'évaluation strictement littérale n'atteignait pas son objectif, l'objet initial étant de permettre aux hiérarchiques de porter une appréciation équilibrée et circonstanciée de l'agent, appréciation qui permettrait également par la suite à la CAP d'effectuer un travail d'analyse précis. Or, les fiches étaient souvent peu renseignées, les mentions succinctes et générales, pas toujours exploitables en CAP. Pour y remédier, un système de cases à cocher a été ajouté dans la grille d'évaluation en 2009 pour l'ensemble des agents. Avant, il n'y avait pas de case à cocher permettant une homogénéisation des appréciations des items dans les fiches d'évaluation. Les fiches n'étaient donc pas pleinement exploitables pour effectuer des comparaisons. L'item « capacité d'encadrement » a été ajouté pour la catégorie A en 2009. Les évaluateurs sont désormais formés à l'entretien professionnel. Au cours de cette formation, il est conseillé de ne pas dépasser le chiffre de 3 objectifs atteignables. L'évaluation comprend une rubrique à remplir par l'agent sur ses souhaits de mobilité. Le fichier est suivi par la DRH. Certains agents n'inscrivent rien dans cette rubrique. Aussi, un dispositif d'accompagnement des parcours professionnels (DAPPRO) prévoit qu'une personne est chargée de parcourir ces fiches d'évaluation pour identifier les éventuels souhaits exprimés par les agents mais également pour rechercher les agents en difficulté professionnelle. Pour autant, les agents en difficulté hésitent de moins en moins à se rendre à la DRH.

La région avait déjà mis en place une évaluation individuelle avant même l'intervention de la loi de 2009 sur la mobilité. L'individualisation des notations était toutefois assez faible du moins au niveau de la note chiffrée puisqu'en 2008, 5 agents seulement avaient une note inférieure à 17 en catégorie A, 2 agents en catégorie B, 3 en C. La note chiffrée pourrait, toutefois, disparaître à l'avenir pour la fonction publique territoriale, comme cela a été le cas pour certains corps de la fonction publique d'Etat. L'évaluation était également perfectible : Elle était strictement littérale et ne permettait pas une homogénéisation des appréciations des items. La fiche d'évaluation a été améliorée depuis.

La coexistence dans les lycées, depuis le transfert de la gestion des personnels TOS, d'une autorité fonctionnelle (les établissements) et d'une autorité hiérarchique exercée par la région a compliqué la tâche de la DRH qui a dû convaincre les évaluateurs du bien-fondé de ses grilles de notation. Les évaluateurs des lycées comme ceux du siège sont d'ailleurs formés à l'entretien professionnel.

5.3- Les conséquences de la notation en matière d'avancement d'échelon

Aux termes de l'article 78 de la loi n° 84.53 du 26 janvier 1984 : « L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre Ier du statut général du fonctionnaire. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie. » Il résulte de ces dispositions que seul l'avancement d'échelon à la durée maximale est systématique, l'avancement à la durée minimale devant reposer sur l'appréciation des mérites de l'agent⁴⁹.

En réalité, très peu d'agents ont moins de 17 au siège et l'avancement à la durée maximum ne semble concerner que 2 cas. Pour les TOS, le guide de procédure pour l'appréciation annuelle des personnels des lycées portant sur l'année 2009 mentionne que le principe général est l'avancement à la durée minimum et que seul l'avancement à la durée maximum devra être justifié. Dès lors, et de façon paradoxale, l'avancement à la durée

⁴⁹ CE, 15 janvier 1992, Syndicat national CGT-FO de l'INSEE, 99379.

minimum devient la règle, l'avancement à la durée normale l'exception et le critère de la note perd sa substance même en ce qui concerne les critères d'avancement d'échelon sous l'angle de la valeur individuelle des agents traduite par cette note. Une telle pratique ne semble pas attester également d'un examen attentif et individuel des mérites respectifs des agents, la collectivité ne faisant pas de l'avancement d'échelon un outil de motivation des agents pour leur assurer une carrière différenciée. Cette politique n'est pas non plus sans incidence financière, conduisant à réduire de plusieurs années sur une carrière le temps mis par un agent pour atteindre l'échelon maximal de son grade (par exemple, de huit années pour un agent technique ou un adjoint administratif de 2^{ème} classe). Pour les lycées il y a eu environ 1 850 avancements d'échelon prononcés en 2007 à la durée minimale (gain de 6 mois à 1 an selon les échelons), 1 917 agents en ont bénéficié en 2008.

L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimum est la règle. Le critère de la note a perdu de son importance dans la pratique pour l'avancement d'échelon. Cette politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, qui n'est pas sans incidence financière, s'inscrit plus dans une logique de pouvoir d'achat que dans une stratégie d'évaluation individualisée qui pourrait permettre de mieux prendre en compte les mérites de chaque agent.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait valoir que l'avancement d'échelon à la durée minimum est la pratique habituelle dans la fonction publique territoriale.

La chambre prend acte de cette réponse, qui confirme les constats qu'elle a déjà opérés à l'occasion d'autres contrôles. Elle ne peut toutefois que regretter les conséquences d'une telle situation sur le budget des collectivités en cause.

5.4- La valorisation des compétences

5.4.1- Le repérage de faiblesses internes et la traduction des résultats du processus d'évaluation en terme de valorisation des compétences

Les fiches de postes sont mises à jour dans le cadre de discussions de la DRH avec les services à l'occasion de la campagne de l'évaluation des agents. De manière plus globale, ce temps de dialogue a également permis de recenser certaines faiblesses internes. C'est ainsi que depuis, la ligne de compétence de culture de gestion est intégrée dans les avis de recrutement sur tous les postes sauf celui de secrétaire. Les directeurs généraux de l'administration veulent aussi dans leurs services des chargés de mission pilotage budgétaire et interne.

Le phénomène de « surdiplômation », peut engendrer davantage de demandes concernant l'intérêt du travail, le sens et l'utilité de l'action. La région estime qu'elle a plutôt bien anticipé un éventuel malaise qui aurait été lié à un défaut de prise en compte des aspirations personnelles des agents. Pour les catégories A, il y a beaucoup de possibilités d'avancement. La région facilite la préparation aux concours administratifs. Il y a 50 % de réussite, ce qui démontre que la ressource intellectuelle est là. Par ailleurs, les ratios d'avancement fixés par l'assemblée sont très favorables aux agents, ce qui permet de pouvoir nommer un grand nombre d'entre eux. Il y a une pression sur les services de la DRH pour accompagner les agents au niveau de la préparation aux concours et pour gérer les suites de leur réussite. Cette possibilité d'évolution est inscrite dans la charte de mobilité.

La région facilite la préparation aux concours administratifs. Il y a 50 % de réussite, ce qui démontre que la ressource intellectuelle est là. Par ailleurs, les ratios d'avancement fixés par l'assemblée sont très favorables aux agents, ce qui permet de pouvoir nommer un grand nombre d'entre eux.

5.4.2- L'accompagnement individualisé

La valorisation des acquis de l'expérience (VAE) a été étendue à la fonction publique par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. La VAE est un outil que peuvent utiliser les collectivités lorsqu'une qualification est exigée par la réglementation pour certains postes (par exemple dans le domaine sanitaire et social), postérieurement au recrutement de l'agent. Par ailleurs, certains concours n'étant accessibles qu'à certains diplômes, la VAE peut constituer un outil d'intégration ou encore pallier des difficultés de recrutement dans certains domaines.

Concernant le siège et les espaces, aucune démarche de VAE collective n'a été mise en place ; par contre quelques agents ont été accompagnés dans leur démarche individuelle, dans les conditions fixées par la loi de 2007, c'est-à-dire avec un congé VAE. La collectivité a pris en charge tout ou partie des frais de VAE. Cette démarche individuelle est peu développée. Il y a beaucoup d'attentes et peu de réussite. Il y a eu deux cas de réussite d'agents du siège, dont le cas d'un agent qui a passé avec succès le concours d'ingénieur. Dans le cadre d'un reclassement TOS, la Région a apporté une aide à la préparation du CAP petite enfance en vue d'un poste ATSEM (l'agent est motivé par le travail avec les enfants). Il y a aussi plusieurs demandes de réorientations professionnelles (70 demandes en lycées). Il peut s'agir d'agents qui arrivent en épuisement en fin de carrière. La Région préfère les aider dans leur projet de quitter la collectivité plutôt que de voir certains agents démotivés communiquer leur démotivation à toute une équipe. Cette réorientation peut d'ailleurs coûter assez cher. Le PV de la CAP du 8 février 2010 mentionne l'examen du recours d'un agent TOS contre le refus de lui accorder un congé de formation professionnelle de gestionnaire de paie orientée vers le secteur privé. Le niveau du projet de réorientation professionnelle de l'intéressée avait été estimé trop élevé au regard de ses compétences actuelles, de son âge et de l'effort de formation global qu'il implique sans assurance réelle de recrutement à l'issue. Au cours de la CAP, un représentant syndical avait contesté ces arguments, faisant valoir que le coût de formation d'un montant de 12 041 € face aux 800 000 € que la région consacrait à la formation pouvait paraître modéré. La région, suite à cette CAP, a accordé une suite favorable au recours.

Parallèlement, pour les agents du siège et des ERA, un dispositif d'accompagnement des parcours professionnels (DAPPRO) a été créé au sein de la DRH en cohérence avec la charte de la mobilité interne et de l'accompagnement des parcours professionnels adoptée au CTP du 26 juin 2006 et modifiée au CTP du 1^{er} avril 2008. Dès 2005, un poste d'attaché pour exercer les fonctions de chargé de mission accompagnement des parcours professionnels avait déjà été créé à destination des agents du siège et des ERA.

Le chargé de mission responsable de l'accompagnement et du parcours professionnel reçoit sur demande les agents qui ont des difficultés ou qui souhaitent réaliser une mobilité après le cas échéant un bilan professionnel. Si la situation est plus complexe, le dispositif DAPPRO intervient. Par contre, ce dispositif n'existe que pour le siège, où le nombre d'agents en difficultés professionnelles est moins important.

Le DAPPRO est un dispositif interne, composé des services de la DRH (recrutement et emploi, formation, service administratif et financier du personnel). Cette instance animée par le chargé de mission se réunit toutes les 2 semaines avec tous les services de la DRH. Il permet de coordonner l'action de ses membres en matière de formation, mobilité, carrière et

accompagnement des parcours. Il ne peut pas être saisi directement par les agents, les services de la DRH demeurant les interlocuteurs privilégiés des agents et des directions de la Région. L'objectif de l'accompagnement des parcours est d'anticiper, identifier et suivre les situations nécessitant un accompagnement spécifique et transversal au sein de la DRH. Ce suivi peut prendre en compte des situations tant individuelles que collectives. Sont concernés par cet accompagnement tous les agents permanents et services du siège et des ERA. Une attention particulière est toutefois portée aux agents occupant un poste depuis de nombreuses années ou connaissant des difficultés récurrentes dans l'exercice de leur fonction ou la mise en œuvre d'une mobilité. Depuis juin 2006, ce sont 380 agents qui ont été suivis dans ce cadre. Le DAPPRO a suivi 193 agents sur les 3 ans auxquels il faut ajouter les agents dont le cas a été réglé par le chargé de mission. L'accompagnement a été plus fort à l'occasion de réorganisations et de la déconcentration (2009-2010 : mouvement qui a concerné une centaine d'agents).

Du côté des lycées il existe des réunions de concertation avec le service « santé, prévention, médiation », qui est commun aux deux types d'agents, mais concerne plutôt les TOS. Ces réunions comprennent les médecins de prévention et les assistants sociaux.

Si aucune démarche de valorisation des acquis de l'expérience collective n'a été mise en place, par contre quelques agents ont été accompagnés dans leur démarche individuelle.

Un dispositif de suivi des agents en difficultés professionnelles a été mis en place. La Région aide notamment les agents des lycées qui arrivent en épuisement en fin de carrière dans leur projet de quitter la collectivité plutôt que de voir certains d'entre eux démotivés communiquer leur démotivation à toute une équipe. La région peut être à l'occasion assez généreuse dans le financement des formations.

Pour les agents du siège un dispositif a été mis en place pour les agents qui ont des difficultés professionnelles ou qui souhaitent réaliser une mobilité professionnelle après le cas échéant un bilan professionnel.

5.5- Les mécanismes d'incitation (promotion, rémunération, mobilité)

5.5.1- Les ratios et quotas d'avancement

La loi n° 2007-209 en date du 19 février 2007 a introduit une nouveauté importante pour la gestion des personnels titulaires des collectivités locales et de leurs établissements, en matière d'avancement de grade. Jusqu'à cette loi, des quotas d'avancement étaient déterminés au niveau national par les statuts particuliers afin de limiter l'effectif de certains grades. Ces quotas s'imposaient aux collectivités puisqu'elles ne pouvaient y déroger. L'article 35 de la loi 2007-209 relative à la fonction publique territoriale prévoit que : « le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de cadres d'emplois ou de corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire ». Pour les promotions internes impliquant un changement de cadre d'emplois, les quotas subsistent : en règle générale, une promotion pour 2 recrutements.

Lors de la mise en place des ratios d'avancement, la collectivité a souhaité utiliser cette réforme afin de donner de la souplesse au déroulement de carrière des agents en visant à résoudre les situations de blocage existantes, notamment celle touchant les agents de la catégorie B, et à valoriser les réussites aux examens professionnels et la mobilité interne ainsi que la manière de servir des agents.

Un bilan de la politique ressources humaines du mandat 2004-2010 mentionne des

progrès majeurs en faveur de l'augmentation du pouvoir d'achat à travers une progression de carrière plus rapide pour l'ensemble des agents, l'adoption de ratios d'avancement de grade permettant une amélioration significative des déroulements de carrière en novembre 2007 (exemple : le ratio de 100 % de promus sur le nombre de promouvables lors de la réussite à un examen professionnel) et le fait qu'en 2007 plus de 56 % d'agents avaient été nommés par rapport aux avancements et promotions de 2006, enfin l'adoption de critères d'avancement de grades plus favorables pour les agents des lycées : 458 agents des lycées en ayant bénéficié en 2008 (11 % des agents) contre 163 en 2007.

Une note présentée devant le comité technique paritaire du 17 mars 2009 mentionnait que pour les agents du siège les conséquences de la teneur des appréciations littérales sur l'analyse des avancements de grade à prononcer étaient moins prégnantes qu'auparavant : *« les critères d'avancement mis en place par la collectivité, permettent un meilleur cadrage des agents susceptibles d'être effectivement promus, tandis que les possibilités ouvertes par les ratios et quotas permettent souvent à tous les agents répondant aux critères internes de la collectivité d'être promus »*. L'examen des PV des CAP de février 2010 semble d'ailleurs toujours conforter cette analyse en ce qui concerne les promotions internes, l'administration en accord avec les organisations syndicales semblant utiliser toutes les possibilités offertes par les textes jusqu'au grade d'attaché-principal. Ainsi, pour le grade de rédacteur principal, 22 agents ont été nommés pour 34 promouvables et 27 possibilités, 3 agents ont été nommés sur le grade d'attaché-principal pour 3 possibilités sur un total de 4 agents promouvables.

La région reconnaît d'ailleurs utiliser à peu près 95 % des possibilités offertes par les quotas et ratios d'avancement.

5.5.2- La modulation des primes variables

5.5.2.1- Description du dispositif

Le régime indemnitaire de la Région Rhône-Alpes est constitué :

- d'une part fixe liée au grade de l'agent concerné (avec dans toute la mesure du possible harmonisation entre filières, à grades équivalents). Pour les grades supérieurs (administrateur, ingénieur en chef, conservateur du patrimoine), une distinction est également opérée selon le niveau des fonctions exercées.
- d'une part variable (pour les agents de catégorie A et B). Le montant plafond est variable selon le grade considéré et dans le respect des enveloppes réglementaires. L'attribution tient compte de la manière de servir.

Une indemnité de fonction (dite « indemnité fonctionnelle spécifique » IFS) a été également mise en place pour valoriser les fonctions d'encadrement et les responsabilités hiérarchiques, les missions de tutorat dans le cadre du dispositif PACTE, ainsi que l'exercice de fonctions relevant d'une catégorie hiérarchique supérieure à celle détenue statutairement par l'agent.

Les agents titulaires comme non titulaires sont concernés par ces éléments. Toutefois, certains agents relevant de la filière technique ne perçoivent pas d'IFS du fait des enveloppes budgétaires. Le versement est mensuel. Pour les catégories concernées (A et B) le niveau de la part modulable est déterminé après consultation de la hiérarchie, dans un souci de cohérence avec les appréciations portées sur la feuille d'évaluation. Pour les agents de catégorie C du siège, la part variable a été supprimée en 2005. Pour les agents des lycées, il n'est pas prévu, à ce jour, que le régime indemnitaire soit modulé en fonction de l'appréciation.

Le critère reste la manière de servir mais d'autres critères sont pris en compte dans la

fiche d'évaluation comme l'encadrement, par le biais de la prime de responsabilité, la NBI, l'IFS (indemnité de fonctions spécifiques). La question se pose, d'ailleurs, de savoir si les critères de modulation arrêtés avec les partenaires sociaux ont bien été repris dans une délibération de l'assemblée plénière. En effet, la délibération n° 05.12.602 renvoie la définition plus précise des modalités d'application à un règlement pris après avis du comité technique paritaire. Il n'est donc pas certain que les critères de modulation individuelle aient été par suite fixés par délibération. La chambre rappelle qu'il appartient à l'organe délibérant de déterminer les conditions d'attribution de chaque avantage indemnitaire et de définir les critères de modulation individuelle sauf à se limiter aux seuls critères du texte réglementaire de référence. L'organe délibérant méconnaît sa compétence lorsqu'il fixe simplement des taux moyens de prime et laisse aux chefs de service le soin de proposer les modulations individuelles en application de modalités définies en concertation avec les organisations syndicales (arrêt CAA Bordeaux n° 02BX00257 du 28 mars 2006).

5.5.2.2- La modulation en pratique

Selon la région, la mise en place de l'indemnité fonctionnelle spécifique, ainsi que la distinction opérée au niveau de la part fixe pour les agents de catégorie A+ selon les fonctions exercées, participent d'une volonté de valoriser l'implication des agents et la prise de responsabilité. La part modulable est un outil utile même si le maintien dans le temps de sa pertinence et de ses effets en terme de management est complexe. Le critère reste la manière de servir mais d'autres critères sont pris en compte dans la fiche d'évaluation comme l'encadrement, par le biais de la prime de responsabilité, la NBI, IFS (indemnité fonctions spécifiques). En règle générale, les agents ne subissent pas de baisse de la part modulable d'une année sur l'autre.

Le procès-verbal du CTP du 5 mars 2007 (bilan d'application du régime indemnitaire) fait ressortir une pratique indemnitaire généreuse. Le régime indemnitaire de base (part fixe plus part modulable) a représenté en 2006 une moyenne annuelle de 6 455 € par agent. Compte tenu des différentes revalorisations, le coût global est passé de 3 138 000 € en 2004 à 6 384 500 € en 2006. La part fixe mensuelle était de 560 € pour les attachés jusqu'au 9ème échelon (CTP du 5 mars 2007-Bilan d'application du régime indemnitaire). Elle était de 881 € pour un directeur. La part fixe mensuelle est passée à 686 € pour les attachés jusqu'au 5ème échelon en 2010 et à 1 087 € pour les directeurs. Pour un rédacteur, la part fixe est de 421 € en 2010. Les parts variables mensuelles théoriques sont respectivement, en 2010, pour la filière administrative, de 77 € pour un rédacteur, ce qui représente 18 % de la part fixe de 107 € pour un attaché jusqu'au 5ème échelon, ce qui représente 15 % de la part fixe et de 107 € pour un directeur, ce qui représente 9,8 % de la part fixe. Par contre, pour les administrateurs hors-classe, la part variable est beaucoup plus importante puisqu'elle peut représenter jusqu'à 38 % de la part fixe.

Dans la pratique, la modulation effective des primes, qui n'est effectuée que sur une faible partie de leur montant total, reste modeste. Un attaché jusqu'au 5ème échelon est quasiment assuré de percevoir 53,50 € au minimum de part modulable (modulation à 0,5) sur les 107 € maximum qu'il pourrait percevoir. Les stagiaires perçoivent une modulation à 0,5. Cette modulation est effectuée une fois par an suite à l'évaluation alors que précédemment elle était réalisée 3 fois par an. Le régime ainsi mis en place, très peu discriminant, apparaît moins comme un moyen d'inciter les agents à améliorer leur façon de servir et de récompenser les plus méritants d'entre eux que comme une manière de sanctionner les agents n'ayant pas donné satisfaction. Au demeurant, et eu égard à la faible part des primes sur laquelle porte la modulation, l'abattement appliqué aux agents ayant le moins donné satisfaction reste modeste au regard des possibilités offertes par les décrets

régissant les différentes indemnités liées à l'exercice des fonctions⁵⁰. La région interrogée sur le montant des écarts observés au sein de chaque grade reconnaît que le calcul du pourcentage de la part modulable n'est plus fait au regard des sommes en jeu. En outre, en règle générale, les agents ne subissent pas de baisse de la part modulable d'une année sur l'autre.

5.5.3- L'harmonisation entre les filières

En application du protocole d'accord pluriannuel sur l'évolution du régime indemnitaire signé en 2005 portant sur la période 2005-2008, le régime indemnitaire des agents de catégorie C est strictement équivalent entre filières pour le siège sauf impossibilité liée aux plafonds réglementaires pour la filière culturelle. Pour la catégorie B, un rédacteur principal de la filière administrative dispose depuis 2007 de 94 % du régime indemnitaire des techniciens principaux au lieu de 67 % en 2004. En catégorie A, les attachés de la filière administrative avaient, au 1^{er} janvier 2007, 77,5 % du régime indemnitaire des ingénieurs, les administrateurs et les administrateurs hors-classe entre 74,7 et 79,4 % de celui des ingénieurs-en-chef.

Le protocole signé en mars 2006 mettait l'accent sur la nécessité de donner davantage de pouvoir d'achat aux agents transférés. L'action de la région a donc porté en priorité sur ces aspects avec notamment les mesures suivantes : le versement de la prime de fin d'année à tous les agents fonctionnaires, ce qui a représenté un effort de 7 M€, l'augmentation du nombre d'agents percevant la NBI. Après avoir réalisé un état des lieux des agents la percevant au sein des établissements, la région a étendu les règles d'octroi permettant ainsi à 530 agents nouveaux d'en bénéficier. Le protocole signé en mai 2008 prévoyait également le rattrapage en 2 étapes –septembre 2008 et septembre 2009- de l'écart de régime indemnitaire entre les agents issus de l'Education Nationale et ceux issus du ministère de l'Agriculture. En 2010, première année pleine du dispositif, cette mesure représente un peu plus de 3,6 M€ annuels. En fonction du grade, l'augmentation mensuelle varie de 67 à 102 € par agent.

L'harmonisation FPT avec les TOS est entrée en 2010 dans sa 2^{ème} phase pour le régime indemnitaire. Une conférence sociale a eu lieu à l'automne 2010, dont l'objectif était de rapprocher progressivement le régime indemnitaire de celui des agents du siège.

5.5.4- La difficulté pour des raisons budgétaires d'assurer le rattrapage entre certaines filières

Les objectifs du protocole modifiant le régime indemnitaire des agents du siège de 2005 qui prévoyait un rattrapage entre les filières (technique et administrative) ont été quasiment atteints pour la catégorie C.

Par contre, à ce jour, les catégories C du siège perçoivent en moyenne 270 € de plus par mois que les TOS. A plusieurs reprises les organisations syndicales ont demandé la poursuite des négociations sur l'alignement des régimes indemnitaires et ont même appelé les agents des lycées à manifester en décembre 2010.

5.5.5- L'absence de prise en compte de l'absentéisme

Il est de jurisprudence constante que les agents publics en congé maladie n'ont pas droit au versement des primes liées à l'exercice effectif des fonctions. Pourtant, certaines primes remplissant cette condition, telles l'indemnité d'exercice des missions de préfecture,

⁵⁰ A titre d'exemple, les décrets n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité et 97-1223 du 26 décembre 1997 relatif à l'indemnité d'exercice des missions de préfecture.

la prime de rendement ou l'indemnité d'administration et de technicité, sont néanmoins versées aux agents de la région en cas d'absence.

La région connaît cette règle puisqu'elle la rappelle dans un document présenté en CTP : « *Sauf dispositions contraires, le régime indemnitaire est lié à l'exercice des fonctions* ». Toutefois elle a décidé « afin de ne pas entraîner de conséquences trop difficiles » de maintenir le régime indemnitaire dans les cas d'absence pour raisons de santé de manière intégrale jusqu'au 3ème mois d'arrêt pour l'ensemble du personnel, de le diminuer de moitié du 4ème au 12ème mois et de ne le supprimer qu'à partir du 13ème mois en cas de maladie ordinaire. Or, le taux d'absentéisme dans les lycées est relativement important et il est passé de 3,88 % pour le seul cas de maladie ordinaire en 2007 à 4,65 % en 2009, ce qui représente l'équivalent de plus de 200 agents.

La modulation des primes sauf pour les administrateurs et ingénieurs-en-chef est très faible. Dans ces conditions, le régime indemnitaire n'apparaît pas comme un réel outil de gestion des ressources humaines et un élément actif du management des ressources humaines. Il n'y a pas de véritable rémunération de la performance. Les montants variables sont très liés aux grades. La collectivité se situe plus dans une gestion collective du pouvoir d'achat que dans une logique de gestion individualisée.

Tous grades confondus, les montants variables représentent davantage un plus qu'une imputation du pouvoir d'achat de l'agent moins performant qui pourrait être vécue comme une atteinte à un avantage acquis. Par ailleurs, la prise en compte de l'absentéisme dans le versement des indemnités n'apparaît que très partielle au regard de l'interprétation des dispositions législatives et réglementaires par la jurisprudence.

5.6- Les dispositifs de gestion spécifiques d'évolution de carrière

5.6.1- Le droit individuel à la formation

Le droit individuel à la formation, instauré par la loi du 19 février 2007, est une déclinaison pour les agents territoriaux d'un droit dont le principe a été introduit dans le statut général des fonctionnaires par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. L'article 3 de la loi du 19 février 2007 a fixé à vingt heures annuelles la durée de ce droit, le cumul des droits ayant lieu sur une période de six ans, et étant par conséquent plafonné à 120 heures. La durée des droits acquis est calculée prorata temporis dans le cas d'un emploi à temps partiel. Mis en œuvre à l'initiative de l'agent, avec l'accord de l'autorité territoriale, il doit permettre de suivre des actions de formation inscrites au plan de formation. Ces actions sont la formation de perfectionnement, ainsi que les actions de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique.

Ce droit a été mis en place par la région ainsi que cela ressort du PV du CTP 30 juin 2008.

5.6.2- Le dispositif prévention de la souffrance et de développement du bien être au travail

Un dispositif de prévention de la souffrance et de développement du bien être au travail a été mis en place pour le siège. A l'automne 2005, une réflexion globale sur les questions de souffrance au travail avait été lancée pour les agents du siège et des antennes. Un diagnostic initial a été réalisé par un prestataire externe spécialisé de février à mai 2006. Le 26 juin 2006, le CTP validait la charte rappelant les droits et obligations dans les relations de travail et présentait le dispositif structuré. Ce dernier est organisé sur 3 niveaux avec pour principe fondamental que l'agent est au cœur du dispositif, tout en

garantissant la confidentialité de sa situation :

- un niveau de confiance et d'écoute active des agents qui ressentent de la souffrance ou du mal-être liés à leurs conditions de travail. Dans ce but, un réseau d'écoutes (agents du siège) a été constitué, ses membres ont été formés et sont accompagnés dans le cadre de réunions de supervision.
- un niveau d'analyse et de recherche de solutions (GARS), composé de la DRH, du médecin, de l'assistante sociale, des représentants du personnel et du prestataire.

Le GARS a une démarche à la fois individuelle, autour du traitement des situations lorsqu'il en est saisi, mais il a aussi une vision collective, avec un rôle d'alerte sur des dysfonctionnements organisationnels plus globaux et une fonction de collecteur d'information (indicateurs) pour la tenue d'un « observatoire ». Il a, également, un niveau d'intervention liée à une interpellation formelle de la direction générale sur des situations résistantes.

En parallèle, une chargée de mission a été recrutée en avril 2007 pour assurer, entre autres, la coordination du dispositif.

Le dispositif est opérationnel depuis le mois de mars 2007, avec la nomination des 16 écoutes. Une page intranet est dédiée à la présentation du dispositif et des écoutes.

Un traitement statistique, et anonyme, des situations est réalisé au travers d'une fiche support remplie par l'écoute, ce qui permet une analyse des typologies de situations et des démarches engagées. Les éléments ainsi récoltés alimentent l'observatoire. Depuis son lancement, le réseau des écoutes a été sollicité par 15 agents, soit un total de 28 entretiens. Les écoutes ont suivi 4 réunions de supervision animées par un psychologue du travail. Suite à deux départs, le groupe est aujourd'hui constitué de 14 écoutes.

5.6.3- La problématique du reclassement des personnels TOS

Pour les travailleurs handicapés, la collectivité prend des mesures d'aménagement de poste de travail préconisé par le médecin du travail. Des référents handicap sont désignés dans chaque direction et un agent de catégorie A de la DRH est chargé de toutes les questions d'insertion.

Par ailleurs, la collectivité a mis en place une politique de maintien de l'employabilité des agents, en aménageant des dispositifs d'accompagnement, d'aide au positionnement professionnel, et au reclassement, tant pour les agents du siège que des lycées.

En juin 2009, un service « santé, prévention, médiation » a été créé au sein de la DRH. Ce service est chargé entre autre de la mise en place d'outils de prévention des risques physiques et psychosociaux.

La problématique du reclassement concerne essentiellement les TOS (il y a quelques agents de catégorie C au service des moyens généraux). Il s'agit d'une spécificité des lycées, 60% du personnel assurant des tâches d'entretien, qui augmente avec l'âge des agents exerçant des métiers physiques. La moyenne d'âge est de plus de 46 ans. En outre, les recrutements auxquels la Région a procédé ne concernent pas du personnel très jeune en raison de la dépréciation.

Les agents qui ont des problèmes de santé ou qui sont en difficulté ont vocation à être reclassés, contrairement à la pratique de l'Education Nationale qui les laissait seuls face à leurs problèmes. Le service en charge des reclassements à la Région n'existe que depuis 2008 (donc il n'y a pas de chiffres pour 2007). Avant, l'Etat ne mettait pas systématiquement en place de procédure de reclassement : les agents pouvaient être rémunérés à rester chez

eux et inversement des licenciements intervenaient sans étude des possibilités de reclassement.

Le reclassement consiste souvent en un repositionnement sur des postes d'accueil (concierge standard, accueil des élèves, sécurité des locaux). Il peut y avoir ainsi quelques tensions entre les agents administratifs continuant à dépendre de l'Education Nationale et les agents reclassés lorsque le reclassement amène les agents à exercer des fonctions qui ne sont pas très éloignées alors que la rémunération des TOS a été fortement revalorisée par rapport à celle des agents d'Etat.

En 2008, 102 dossiers de reclassement ont été traités pour 97 en 2009. S'il y a eu résorption progressive du passif entre 2008 et aujourd'hui, cette masse pourrait être désormais réalimentée par une population toujours plus âgée. Le niveau de formation ne facilite pas le reclassement, notamment sur des postes au siège. Des stages contre l'illettrisme sont mis en place. Il y a beaucoup d'agents à reclasser et peu de postes en interne dans les lycées comme au siège. Le basculement vers le siège sera l'exception car ces agents n'ont pas le niveau requis en bureautique notamment. D'ailleurs, les personnes recrutées au niveau du siège en catégorie C ont souvent un niveau d'études supérieures (4 ans après le baccalauréat) alors que les agents TOS sont au niveau V (CAP, BEP). En outre, il y a la contrainte géographique que représente le siège pour des agents résidant dans les 8 départements de la Région. Cette situation impose de chercher des possibilités de reclassement au sein même des lycées en prenant en compte la contrainte géographique et les contraintes physiques des agents. De surcroît, trouver des emplois moins exposés à l'effort physique nécessite de mettre en place des qualifications.

La DRH travaille également avec le centre de gestion sur la mobilité externe de ces agents via des collectivités locales mais cela reste difficile. La région doit également prendre en compte la dimension psychologique. Un stage « appréhender le changement » est organisé avec un organisme privé. Au cours de celui-ci est abordé la procédure de reclassement et son circuit : médecin du travail-décision d'inaptitude- reclassement. La prise en charge doit intervenir le plus tôt possible (convention avec le centre de gestion, assistants sociaux) pour instruire rapidement un projet professionnel afin d'éviter une démotivation de l'agent qui se sent submergé par ses problèmes de santé. Un suivi individualisé de chaque agent est donc mis en place avec un accompagnement (un service sur Lyon et un sur Grenoble) : il s'agit d'évaluer les compétences. L'évaluation peut aller jusqu'au bilan de compétences. Pour mener ce suivi un marché commun avec le siège a été conclu pour les outils et l'accompagnement. Ce marché comprend 5 ou 6 prestations dont les évaluations et bilans de compétence. A la suite de cette évaluation et d'une restitution en présence des 3 parties (agent, employeur et prestataire) un projet est construit avec l'agent.

La région a mis en place des dispositifs de gestion spécifiques pour certains personnels éprouvant des difficultés. Par ailleurs, comme bon nombre de collectivités⁵¹, la région Rhône-Alpes rencontre d'importantes difficultés à trouver des postes de reclassement qui correspondent au profil des agents des lycées. Cette difficulté est renforcée par la problématique de l'implantation géographique des établissements scolaires par rapport au siège. La collectivité a, toutefois, mis en place une politique de maintien de l'employabilité des agents et de reclassement, tant pour les agents du siège que des lycées. Le reclassement des agents n'était pas assuré par l'Education Nationale qui préférait à la limite ne pas donner d'affectation à ses agents tout en continuant à les rémunérer. En 2008, la région a résorbé le passif.

⁵¹ Voir l'étude de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale d'avril 2010.

Ainsi, 102 dossiers de reclassement ont été traités. Cette masse pourrait, toutefois, être réalimentée par une population toujours plus âgée. La dimension psychologique n'est pas absente dans l'accompagnement de l'agent.

En juin 2009, un service « santé, prévention, médiation » a été créé au sein de la DRH. Ce service est chargé entre autre de la mise en place d'outils de prévention des risques physiques et psychosociaux.

5.7- Conclusions sur l'efficacité

Si plus de la moitié des agents du siège ont moins de 5 ans d'ancienneté à la région, cela ne signifie pas que le turn-over des agents est important. Ces recrutements sont pour l'essentiel intervenus à la suite des mesures de déconcentration et de décentralisation ainsi que pour renforcer le nouvel exécutif en 2004. La région, en favorisant la mobilité et l'évolution de carrière de ses agents, semble être préservée d'un risque de fuite de ces derniers, même si elle se rapproche un peu plus, avec son déménagement, de deux collectivités du Rhône pouvant exercer une certaine attractivité sur le personnel.

Si le taux de réussite n'est pas suivi systématiquement pour tous les examens en ce qui concerne le personnel du siège, la région le fait, toutefois, pour le dispositif de préparation interne au concours pour les CDD en vue de leur intégration dans le grade d'adjoint administratif. 20 personnes étaient dans le dispositif. 9 personnes ont réussi en 2010. Un suivi est également assuré depuis 2010 pour les attachés principaux. Le taux de réussite est de 19 pour 40 agents ayant suivi une préparation. A titre de comparaison les taux de réussite sont de 5 sur 11 pour le grade concours d'attaché et de 1 sur 3 pour celui d'administrateur.

La région a pris des mesures pour développer une culture de gestion parmi une bonne partie du personnel du siège afin d'optimiser les ressources par rapport aux besoins. Le plan d'action 2007 pour la culture de gestion comprend la formation des nouveaux arrivants (6 demi-journées) mais les formations peuvent aussi concerner des anciens personnels. Il existe des actions de sensibilisation ou d'approfondissement pour les gestionnaires sur les marchés publics. Un plan plus spécifique concerne les chargés de mission. Dans le nouveau plan, il y aura une action de formation des nouveaux arrivants au contexte budgétaire et des notions générales sur la comptabilité publique. Pour les personnes en poste, il y aura des actions d'approfondissement du contexte budgétaire, des formations aux outils de gestion, et ainsi que des actions de sensibilisation aux marchés publics (passation, exécution).

6- LA FORMATION PROFESSIONNELLE COMME OUTIL DE GPEEC

La formation représente un outil indispensable de GPRH car elle constitue une réponse adaptée aux nouveaux enjeux que sont la complexité et la technicité croissante des dossiers, l'apparition de nouveaux métiers ou encore les attentes accrues des administrés quant à la qualité du service rendu. De plus en plus, les agents territoriaux seront amenés, tout au long de leur carrière, à développer leurs compétences pour répondre à l'exigence accrue de qualité du service public local.

6.1- La détermination des besoins

6.1.1- Un constat pour les agents de lycées

Les agents des lycées étaient moins formés que ceux du siège pour de nombreuses raisons. En premier lieu, très peu de formations étaient assurées au niveau de l'Etat. Aussi,

les agents à la moyenne d'âge élevée n'éprouvent pas forcément un besoin de formation. Il faut, en deuxième lieu, tenir compte des facteurs éloignement, disponibilité, contraintes pour de nombreuses familles monoparentales. En troisième lieu les proviseurs des lycées donnent parfois des avis défavorables au départ de leurs agents en formation eu égard aux contraintes de service. Le service formation se met d'accord avec CNFPT pour le nombre de places offertes dans les différentes formations dans le cadre du contrat d'objectifs territorialisés passé en novembre 2007 avec le CNFPT. Ce contrat a prévu la mise en œuvre d'une politique globale de formation et de développement des compétences adaptées aux besoins et aux missions des agents régionaux des lycées. Dans un premier temps, l'objectif est de former chaque agent aux règles d'hygiène et de sécurité, de prévoir une remise à niveau en cas de besoin et de lutter contre l'illettrisme. Sont également prévus des préparations aux concours et examens professionnels.

6.1.2- La méthodologie de recueil des besoins concernant les agents du siège et les espaces Rhône Alpes pour 2009/2010

Pour la première fois en 2009, la Région présente dans un même document le plan de formation des agents du siège et des espaces Rhône-Alpes, d'une part, et le plan de formation des agents des lycées, d'autre part. Les orientations ainsi que les actions de formation à engager concernant les deux populations sont assez différentes, compte tenu des particularités de chacune de ces populations (métiers, environnement et contexte de travail) même si l'un des objectifs du plan de formation est de viser progressivement une harmonisation des pratiques en matière de formation et surtout une égalité d'accès à la formation.

Le plan de formation pour les agents du siège et des espaces Rhône-Alpes a été élaboré pour la période 2009/2010 alors que celui qui concerne les lycées fait référence uniquement à l'année 2009. En effet, il était encore trop tôt selon la région, pour des raisons d'organisation mais aussi d'évaluation des besoins, d'anticiper pour ces derniers sur deux années.

Pour les agents du siège, dès le mois de septembre 2008, chaque directeur a été interrogé pour recueillir ses besoins de formation par direction et ce recueil a été complété par une réunion de pôle afin d'affiner les demandes et de réaliser les premiers arbitrages et priorisations. L'objectif était d'identifier les besoins de formation collectifs, les besoins individuels ayant été quant à eux repérés au moyen des fiches d'appréciation 2007 et pris en compte également pour l'élaboration du plan de formation, même s'ils n'apparaissent pas en tant que tels. Le service s'appuie sur le recueil des vœux de formation. Ce recueil ne recense pas les vœux individuels des 6 000 agents, ce qui serait trop lourd. Le directeur général des services réalise les arbitrages finaux concernant les actions collectives transversales et par pôles.

Pour les agents des lycées, le catalogue annuel des formations en 2009 est la traduction du plan de formation élaboré à l'intention des agents des lycées. Une évaluation de l'ensemble des stages proposés permet tout au long de l'année d'évaluer la pertinence des actions et le besoin éventuel de renouveler l'offre l'année suivante. Le service s'appuie donc sur les évaluations de stage, sur les contacts avec l'encadrement et les gestionnaires des établissements. Pour la première fois en 2009, une fiche de recensement des besoins de formation a été jointe à chaque formulaire d'évaluation de stage. L'ensemble des besoins recensés a été ainsi pris en compte pour l'élaboration du catalogue 2010.

Les représentants du personnel ont également été consultés en vue de l'élaboration du plan de formation, dans le cadre du groupe de travail « formation », qui s'est réuni et a examiné l'ensemble des propositions.

Ainsi que l'a constaté l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale dans son étude d'avril 2010, la région a recensé d'importants déficits sur les formations réglementaires pour les agents des établissements d'enseignement.

Une approche spécifique a été également retenue pour les TOS en termes de formations. La région avec le concours du CNFPT a défini des priorités collectives telles que la lutte contre l'illettrisme.

Le plan de formation des agents du siège est établi pour 2 ans. Il est élaboré à l'issue d'une ultime rencontre entre le DGS et les DGA après avoir opéré un recoupement des besoins exprimés au niveau des services et le croisement avec les vœux du personnel.

6.2- Le contenu du plan et des catalogues de formation

Pour le moment il y a encore une séparation entre la formation des agents des lycées et celle des agents du siège. En 2009, une seule formation est commune pour les deux catégories d'agents : celle sur le développement durable.

Le catalogue 2010 pour les agents des lycées construit avec le CNFPT (avec lequel la Région a conclu des contrats d'objectifs territoriaux et qui réalise la majorité des formations) porte sur l'intégration et sur des compléments de compétences (sécurité, santé au travail,...). Pour les TOS, il existe une difficulté supplémentaire liée à la circonstance que deux délégations du CNFPT sont compétentes pour les personnels selon qu'ils dépendent du SRH de Lyon ou de Grenoble. La Région procède, d'ailleurs, à un croisement des évaluations de Grenoble et Lyon.

En 2011, un document commun concernera tous les secteurs avec des formations communes aux TOS et agents du siège dans un objectif de cohésion. Avant, l'objectif principal avait été l'intégration des TOS issus de différents ministères et de différentes académies avec des pratiques professionnelles quelquefois différentes.

La première partie du plan de formation comprend les actions transversales qui ne concernent que les agents du siège. La deuxième partie correspond aux pôles. Une annexe concerne les spécificités. Les actions transversales sont de plus en plus réalisées en interne, la Région disposant de 3 salles plus une salle informatique dédiées aux formations.

Les formations sont pour partie la traduction des objectifs dégagés par la direction générale à travers 3 des 5 « grands chantiers »⁵² de la Région, à savoir le pilotage interne, la culture de gestion et l'informatique.

Le 3ème catalogue de formation sera celui de 2011.

Pour certaines formations comme celle pour les agents chargés de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité (ACMO) ou la formation à l'évaluation des agents ou encore l'utilisation du logiciel « reglyce », la Région prend en charge la formation des gestionnaires et des proviseurs alors qu'ils sont fonctionnaires d'Etat (l'Education Nationale ne prend en charge que les frais de déplacement) car il est nécessaire de les associer. En outre, dans les lycées, il y a des ACMO dépendant de l'Etat et d'autres des régions. Il est

⁵² Les 5 « grands chantiers » de la région sont : 1. Le pilotage interne (faire cesser la dichotomie qui existe encore entre le management et la gestion) d'où la nécessité d'adaptations et de formations, 2. La culture de gestion, 3. OPUS pour l'informatique (optimisation des process et urbanisation des systèmes d'information), 4. La déconcentration dans les 7 espaces régionaux permettant la territorialisation des politiques régionales, 5. Le projet de Déménagement à Confluence.

donc de l'intérêt de tous d'avoir une formation commune. Il y a également un intérêt pratique à associer les provideurs et les gestionnaires à l'évaluation des agents car ils peuvent ainsi comprendre les objectifs poursuivis par la région en matière de notation.

Les formations contenues dans le catalogue sont celles confiées au CNFPT à l'exception de l'informatique et des formations qui aboutissent à la délivrance d'autorisations. Par contre, beaucoup des formations du catalogue sont montées par le CNFPT à la demande de la Région et se déroulent souvent sur le lieu même des lycées.

Compte tenu de la difficulté pour les agents des lycées de repérer les stages qui leur conviennent dans le catalogue, des itinéraires ont été construits pour mieux les orienter. Cela équivaut à une autre présentation du catalogue et à un accompagnement (plusieurs niveaux y sont décrits : formation indispensable, nécessaire, complémentaire pour tel ou tel métier).

La formation à l'intégration est obligatoire dans l'optique d'une titularisation. La Région oblige les agents à se rendre en stage. La formation à l'intégration concerne 200 agents des lycées sur 3 jours de formation au 1^{er} emploi et 3 autres jours dans les 2 ans. A cela s'ajoute la journée « nouvel arrivant ». Il faut souligner la priorité donnée à la sécurité (50 % des électriciens n'étaient pas habilités). En outre, la polyvalence des agents recherchée par la région impose l'élargissement de leurs qualifications, notamment avec des formations au management pour les contrôleurs de travaux et les chefs d'équipes. Les priorités sont déterminées par le biais de groupes de travail.

Les catalogues de formation sont adressés au domicile des agents.

L'objectif est désormais que tous les agents TOS aient été formés au moins une fois, et des formations sont désormais dispensées pour tout nouveau recrutement.

Afin de rendre ces formations accessibles, elles sont de plus en plus délocalisées sur site.

En 2011, un document commun concernera tous les secteurs avec des formations communes aux TOS et agents du siège dans un objectif de cohésion.

Pour certaines formations comme celle pour les ACMO ou la formation à l'évaluation des agents, la région prend en charge la formation des fonctionnaires d'Etat au regard de l'intérêt pratique à avoir des formations communes pour les ACMO d'Etat ou de la région en poste au sein des mêmes lycées et de l'intérêt à associer les provideurs et les gestionnaires à l'évaluation des agents.

Les chefs d'équipes dans les lycées qui étaient déjà en place avant la décentralisation n'avaient pas de formation au management. Depuis, ils sont également formés à organiser le travail en tenant compte des contraintes médicales.

6.3- Bilan

Pour le siège, un indicateur pour le pilotage des ressources humaines fait ressortir le taux d'agents partis en formation dans l'année, par catégorie. En 2009, 72,5 % des agents du siège présents en décembre ont participé à au moins une formation dans l'année. Ce taux est aussi calculé pour les agents des lycées. Il est de 35% pour l'année 2009.

Les différents types de formation cités dans la loi de 2007 ont été mis en œuvre dès la prise d'effet de la loi :

- les formations de perfectionnement, afin de développer les compétences de certains agents ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles ;
- les actions de préparation aux concours et examens professionnels (toute fonction publique) ;
- la formation personnelle (des congés de formation professionnelle ont été mis en œuvre, ainsi que des bilans de compétences et l'accompagnement de démarches individuelles de VAE) ;
- le droit individuel à la formation (DIF) a également fait l'objet d'un rapport en CTP en juin 2008 afin de cadrer son application. Le logiciel de gestion de la formation permet aujourd'hui de calculer le DIF acquis. Des agents ont mobilisé leur DIF au titre des préparations aux concours et d'actions de perfectionnement identifiées au plan de formation.

ANNEXE

GLOSSAIRE DES SIGLES

ACMO : agent chargé de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité
ATSEM : agent technique spécialisé des écoles maternelles

CAP : commission administrative paritaire
CDD : contrat à durée déterminée
CDI : contrat à durée indéterminée
CDG : centre de gestion
CNRACL : caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CHS : comité d'hygiène et sécurité
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
CTP : comité technique paritaire

DAPPRO : dispositif d'accompagnement des parcours professionnels
DFB : direction des finances et du budget
DGA : directeur général adjoint
DGS : directeur général des services
DIF : droit individuel à la formation
DLY : direction des lycées
DPERC : direction de la prospective, de l'évaluation et des relations aux citoyens
DRH : direction des ressources humaines
DOB : débat d'orientations budgétaires

EPL : établissements publics locaux d'enseignement
ERA : espaces Rhône-Alpes

FPT : fonction publique territoriale

GARS : groupe d'analyse et de recherche de solutions
GIPA : garantie individuelle du pouvoir d'achat
GPEC : gestion des emplois et compétences
GPEEC : gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GPRH : gestion prévisionnelle des ressources humaines
GRH : gestion des ressources humaines
GVT : glissement vieillesse technicité

IFS : indemnité de fonctions spécifiques

NBI : nouvelle bonification indiciaire

PACTE : parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat

SAFIP : service administratif et financier personnel
SIRH : système d'information des ressources humaines
SRH : service des ressources humaines

TOS : agents techniciens, ouvriers et de service des lycées

VAE : valorisation des acquis de l'expérience
VP : vice-président



Rhône-Alpes Région

Jean-Jack QUEYRANNE
Président du Conseil régional
Député du Rhône
Ancien ministre

Monsieur Michel Pierre PRAT
Président de la Chambre régionale des
comptes de Rhône Alpes
124 boulevard Vivier Merle
69503 LYON CEDEX 03

À l'attention de Monsieur VIAL-PAILLER

Nos réf. : DRH11 11055 C879

Charbonnières, le 8 juin 2011

Objet : réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes

Monsieur le Président,

La lecture attentive du rapport d'observations sur la gestion des ressources humaines pour les exercices 2005 à 2009 m'amène à vous faire part des commentaires suivants.

Le rapport montre la capacité de réactivité de la collectivité régionale qui a su faire face avec efficacité aux enjeux auxquels elle s'est trouvée confrontée lors du transfert des 5000 personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées.

La Région ne s'est pas contentée de pallier les carences constatées, particulièrement en ce qui concerne la médecine du travail et la prévention, dans la gestion de ses personnels par l'Etat. Elle a décidé de mettre en oeuvre une politique d'amélioration de la situation individuelle et professionnelle des agents transférés : instauration d'un suivi médico social, amélioration des revenus (prime de fin d'année, régime indemnitaire), accélération du déroulement de carrière (avancement à l'ancienneté mini), développement d'une offre de formation, rationalisation de la mobilité, développement d'une politique de prévention. Parallèlement, la Région a poursuivi sa politique d'amélioration du service public et de préservation de l'emploi public et s'est rapprochée des citoyens par la territorialisation.

Alors que les compétences transférées n'ont pas été intégralement compensées par l'Etat, le rapport constate que l'ensemble de ces efforts s'est traduit par une augmentation significative, mais maîtrisée, des dépenses de personnel qui ne représentaient, en 2009, pas plus de 14% des charges de fonctionnement.

Le rapport confirme les perspectives d'optimisation dans lesquelles la Région est d'ores et déjà engagée.

Téléphone : 04 72 59 40 00
Télécopie : 04 72 59 42 18

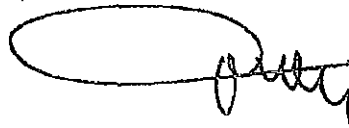
Conseil régional Rhône-Alpes - 78, route de Paris
BP 19 - 69751 Charbonnières-les-Bains Cedex
www.rhonealpes.fr

J'ai bien pris note de vos observations sur le recrutement des agents contractuels de catégorie A. Il est à noter toutefois que leur nombre et leur proportion par rapport à l'effectif global de la collectivité est en diminution ces dernières années. Par ailleurs, la très grande majorité de ces recrutements s'inscrit dans le cadre réglementaire et jurisprudentiel. Une attention particulière sera également portée en vue de la normalisation des situations individuelles spécifiques.

Le rapport indique que la Région a dépassé le stade de la simple gestion administrative du personnel, sans avoir encore atteint une vision stratégique dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Je tiens à rappeler que la collectivité a été fortement impactée par de nombreuses réformes depuis 2004, qui ont créé un terrain peu favorable à la prospective, compte tenu de leur ampleur. Malgré la réforme des collectivités territoriales initiée par le Gouvernement, la collectivité s'est engagée dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences qui devrait permettre d'améliorer la vision prospective sur les effectifs, les emplois, les carrières et leurs évolutions.

Les incertitudes qui pèsent sur les ressources et le devenir de l'Institution Régionale nécessitent une maîtrise des dépenses de personnel et rendent nécessaire une optimisation des ressources, d'ores et déjà entreprise, dans le cadre d'orientations stratégiques pluriannuelles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.



Jean-Jack QUEYRANNE