

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 155

DÉPARTEMENTS LA GESTION PASSÉE AU CRIBLE

Mars 2015 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

DÉPARTEMENTS : LA GESTION PASSÉE AU CRIBLE

La question du futur rôle des départements est doublement sous les feux de l'actualité : d'une part, avec les élections des conseils départementaux des 22 et 29 mars ; d'autre part avec la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) en cours de discussion au Parlement. Cette loi sera la 3^e étape de la réforme territoriale, après la loi sur les métropoles et celle sur la fusion des régions. Elle doit s'attaquer au sujet brûlant du partage des compétences entre les différents échelons territoriaux.

Si le gouvernement avait proposé initialement la suppression du département, la question n'a pas fait long feu. Les élus départementaux ont résisté et une nouvelle répartition des compétences semble se dessiner, résumée ainsi par le Secrétaire d'État à la Réforme territoriale, André Vallini : « *Aux régions, l'économie ; aux départements, la solidarité ; au bloc communal, les services publics de proximité.* »

En effet plus des deux tiers des dépenses de fonctionnement des départements sont des dépenses sociales. C'est la raison pour laquelle la Fondation iFRAP a, depuis son étude d'avril 2014, « Réorganiser la France », considéré que l'avenir des départements est dans la fusion avec le réseau des CAF pour devenir des agences de protection sociale.

La suppression de l'échelon départemental est une décision de moyen terme pas encore vraiment actée. En attendant, il est nécessaire de conditionner le versement des dotations au respect d'indicateurs financiers et sociaux de bonne gestion. En effet, en conservant la même organisation territoriale, on pourrait déjà économiser 3 milliards d'euros en s'alignant sur les meilleurs gestionnaires. Car on constate des différences parfois très importantes entre départements pour les dépenses totales, les charges de personnel, les effectifs ou encore l'absentéisme. La Fondation iFRAP passe au crible la gestion des départements.

■ Les bons gestionnaires : Yvelines, Marne, Deux-Sèvres et Indre (dépenses totales) ; Haut-Rhin, Lot-et-Garonne (charges de personnel) ; Meuse, Cantal, Vienne (absentéisme) ; Haute-Saône, Haute-Savoie, Ille-et-Vilaine (effectifs).

■ Et les moins bons : Lozère, Aude, Gard (dépenses totales) ; Corse-du-Sud, Vaucluse, Val-de-Marne (charges de personnel) ; Nièvre, Seine-St-Denis (absentéisme) ; Pas-de-Calais, Côtes-d'Armor, Creuse, Jura (effectifs).

■ Jusqu'à 3 milliards d'euros d'économies sur les seules charges de personnel en s'alignant sur les meilleurs de chaque strate.

■ La question des dépenses sociales reste le défi majeur à relever pour les départements.

Les finances des départements : panorama général

10

Selon les données publiées en juillet dernier par l'Observatoire des finances locales (OFL)¹, les dépenses réelles des départements représentent en 2013 57,6 milliards d'euros en fonctionnement (en augmentation de 2,5 %) et 14,7 milliards d'euros en investissement (en baisse de 3,9 %). Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention représentent 38,3 milliards d'euros, essentiellement les dépenses d'aide sociale, devant les dépenses de personnel (11,8 milliards d'euros) et les autres dépenses de fonctionnement (7,5 milliards d'euros). « *En 2013 au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dépenses des départements ont représenté 31,6 % des dépenses réelles totales, 35,5 % des charges de fonctionnement et 20,3 % des dépenses d'investissement hors emprunts* »². Au total, les départements ont versé 28,3 milliards d'euros en 2013 pour l'ensemble des allocations universelles de solidarité et des frais d'héberge-

ment en établissements. Les dépenses d'aide sociale (aides à la personne et frais d'hébergement) varient selon les départements de 44 à 73 % de leurs dépenses de fonctionnement respectivement pour les Alpes-de-Haute-Provence et le Nord³. Les charges de personnel, qui représentent 21 % des dépenses de fonctionnement des départements, ont progressé de 2,5 % en 2013. Mais la Cour des comptes souligne que six départements sont parvenus à les réduire⁴.

Si l'on s'intéresse à une présentation fonctionnelle des dépenses des départements (en % des dépenses réelles de fonctionnement), les principaux postes sont détaillés ci-dessous : hormis la dimension sociale qui occupe la moitié des dépenses, on constate l'émission des compétences, également assurées par les budgets des régions et du bloc communal. D'où la question centrale de la clarification des compétences abordée par la loi NOTRe.

2013	Services généraux	Enseignement	Action sociale	Prévention médico-sociale	Réseaux	Transports	Culture, vie sociale, jeunesse et loisirs	Sécurité
Part dans le budget	8 %	7 %	62 %	2 %	5 %	6 %	3 %	5 %

Non cités : aménagement et environnement, développement économique, autres.
source : direction générale des Collectivités locales (DGCL).

Côté recettes, elles se répartissent entre 20,6 milliards d'euros d'impôts locaux, 21,9 milliards d'euros d'autres impôts et taxes, 14,9 milliards d'euros de concours de l'État et 7,3 milliards d'euros d'autres recettes de fonctionnement. Les recettes progressent moins vite que les dépenses : si la fiscalité directe est en forte hausse – taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) + 5,8 %, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

+ 7,5 %, Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) + 3,9 % – les impôts indirects sont eux, en recul : Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) - 10,2 %, baisse de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) mais augmentation de la Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Et les concours de l'État subissent pour la 2^e année le gel en valeur des dotations. Comme le souligne la

■ 1 Les finances des collectivités locales en 2014, état des lieux.

■ 2 Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, octobre 2014.

■ 3 Chiffres issus du document « Les finances des départements 2013 », direction générale des Collectivités locales (DGCL).

■ 4 Alpes-Maritimes, Rhône, Indre, Vendée, Sarthe et Mayotte.

Cour des comptes, « les recettes des départements ont évolué vers un régime d'imposition indirecte et transférée (TICPE en baisse pour la 1^{re} fois en 2013, TSCA) et fortement élastique à la conjoncture économique (DMTO en forte baisse pour la 2^e année consécutive, CVAE) ». Par ailleurs, elle rappelle que « les départements ne

disposent du pouvoir de modifier les taux que de la TFPB (12,3 milliards d'euros) et des DMTO pour les exercices 2014 et 2015. Le produit de la TFPB a augmenté de 5,1 % en 2013 sous le double effet de la dynamique des bases (pour près des deux tiers) et de l'augmentation des taux (+ 0,28 point) ».

Les indicateurs clés de la Fondation iFRAP

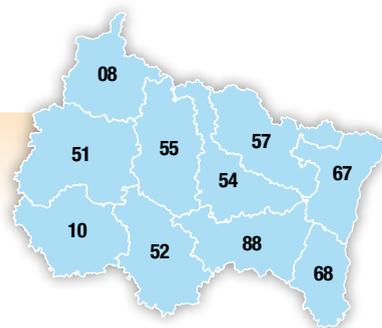
Dans cette étude, la Fondation iFRAP liste les résultats sur les indicateurs suivants, révélateurs de la gestion des départements : dépenses totales (en euros/habitant), dépenses de personnel (en euros/habitant), effectifs pour 1 000 habitants, absentéisme (en jours/agent, toutes causes hors parentalité et autres raisons), aide sociale (en euros/habitant). Les chiffres sur lesquels nous sommes appuyés sont ceux de la DGCL indiqués dans « Les finances des départements pour 2013 ». Le chiffre entre parenthèses : 1, 2, 3 ou 4 fait référence à la strate à laquelle appartient le département. La strate 1 correspond aux départements de moins de 250 000 habitants, la strate 2 aux départements de 250 000 à 500 000 habitants, la strate 3 aux départements de 500 000 à 1 000 000 habitants, la strate 4 aux départements de plus de 1 million d'habitants.

Les données ont été présentées par région (nouvelle carte des 13 régions métropolitaines).

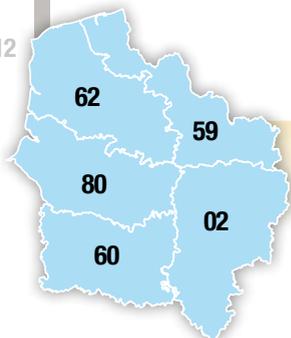


Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
54 / Meurthe-et-Moselle (3)	958	157	18,73	4,02	505
55 / Meuse (1)	1166	223	9,15	5,89	544
57 / Moselle (4)	907	119	19,84	3,26	446
88 / Vosges (2)	1090	190	20	5,44	430
67 / Bas-Rhin (4)	980	125	17,20	3,30	481
68 / Haut-Rhin (3)	973	127	16,38	3,19	453
08 / Ardennes (2)	1270	223	19,58	5,78	636
10 / Aube (2)	1060	174	13,61	4,37	566
51 / Marne (3)	797	145	16,85	3,49	449
52 / Haute-Marne (1)	1227	229	12,91	6,14	480



12



Nord-Pas-de-Calais et Picardie

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
59 / Nord (4)	1139	182	18,35	4,43	734
62 / Pas-de-Calais (4)	1124	190	13,85	5,26	653
02 / Aisne (3)	1078	175	19,36	3,90	556
60 / Oise (3)	1022	166	18,87	4,01	487
80 / Somme (3)	1105	206	21,44	5	610



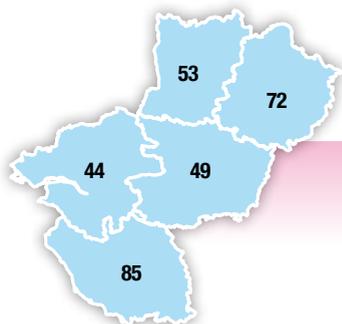
Basse-Normandie et Haute-Normandie

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
27 / Eure (3)	939	146	21,08	3,36	433
76 / Seine-Maritime (4)	1171	175	17,97	4,37	634
14 / Calvados (3)	1021	159	10,91	4,24	534
50 / Manche (3)	1017	181	13,07	5,11	464
61 / Orne (2)	1134	205	14,95	5,81	564



Bretagne

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
22 / Côtes-d'Armor (3)	986	193	16,20	5,23	479
29 / Finistère (3)	926	164	18,41	4,15	526
35 / Ille-et-Vilaine (4)	898	162	18,99	2,91	464
56 / Morbihan (3)	939	156	17,59	4,12	451



Pays de la Loire

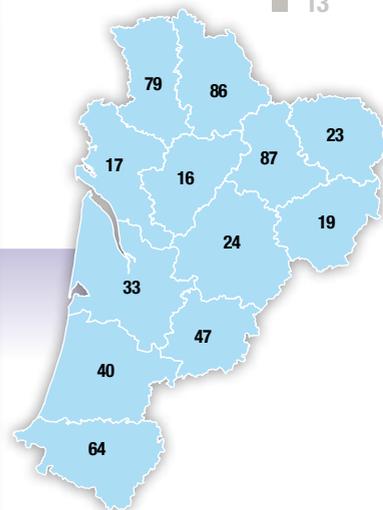
Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
44 / Loire-Atlantique (4*)	937	141	12,30	3,07	458
49 / Maine-et-Loire (3)	842	141	17	3,78	480
53 / Mayenne (2)	990	183	12,11	4,76	434
72 / Sarthe (3)	1027	160	13,08	4,08	551
85 / Vendée (3)	999	137	13,88	3,76	410

* En jours ouvrés.

Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

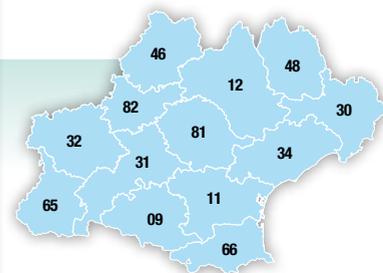
Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
16 / Charente (2)	1141	227	16,10	4,57	536
17 / Charente-Maritime (3*)	1104	177	21,28	3,55	562
79 / Deux-Sèvres (2)	971	200	15,06	5,25	491
86 / Vienne (2)	1011	159	10,83	3,66	499
19 / Corrèze (2)	1283	228	17,33	5,12	578
23 / Creuse (1)	1519	308	19,03	8,86	725
87 / Haute-Vienne (2)	1022	188	21,95	4,95	594
24 / Dordogne (2)	1190	224	18,06	5,47	522
33 / Gironde (4)	1018	157	18,14	4,04	556
47 / Lot-et-Garonne (2)	1112	153	14,94	3,74	618
40 / Landes (2)	1121	186	-	4,79	512
64 / Pyrénées-Atlantiques (3)	1102	158	13,61	3,98	523

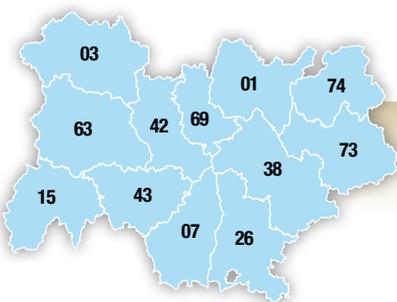
* En équivalent temps complet.



Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
09 / Ariège (1)	1206	255	20,30	6	637
12 / Aveyron (2)	1246	230	15,10	5,71	591
31 / Haute-Garonne (4)	1134	210	26,26	4,74	505
32 / Gers (1)	1311	304	22,06	7,84	663
46 / Lot (1)	1274	275	11,60	7,48	576
65 / Hautes-Pyrénées (1)	1425	265	14,42	6,86	700
81 / Tarn (2)	1147	200	17,68	5,46	607
82 / Tarn-et-Garonne (1)	1246	235	19,71	5,88	647
11 / Aude (2)	1334	249	18,84	6,49	717
30 / Gard (3)	1272	209	19,64	4,32	666
34 / Hérault (4)	1273	193	16,41	4,74	687
48 / Lozère (1)	1804	328	19,03	8,51	522
66 / Pyrénées-Orientales (2)	1258	217	-	5,25	666

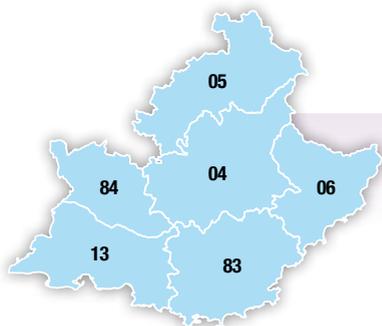




Auvergne et Rhône-Alpes

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
03 / Allier (2)	1233	214	14,80	5,72	583
15 / Cantal (1)	1389	286	10,38	7,09	573
43 / Haute-Loire (1)	1045	194	17,55	4,98	497
63 / Puy-de-Dôme (3)	1043	174	23,08	4,03	493
01 / Ain (3)	941	136	16,05	3,79	394
07 / Ardèche (2)	1212	213	16,71	5,59	528
26 / Drôme (2)	1192	191	15,38	5,77	588
38 / Isère (4)	1153	154	18,35	3,79	524
42 / Loire (3)	970	154	11,50	4,73	540
69 / Rhône (4)	1018	149	20,04	3,24	505
73 / Savoie (2)	1186	213	13,73	5,96	452
74 / Haute-Savoie (3*)	1019	144	12,05	2,95	395

* En jours ouvrés.



Provence-Alpes-Côte d'Azur

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
04 / Alpes-de-Hte-Prov. (1)	1409	283	24,30	7,55	465
05 / Hautes-Alpes (1)	1407	245	17,41	7,60	490
06 / Alpes-Maritimes (4)	1123	177	18,55	4,25	515
13 / Bouches-du-Rhône (4)	1215	163	20,59	3,94	659
83 / Var (4)	1092	199	21	5,01	553
84 / Vaucluse (3)	1162	219	21,21	5,10	581



Corse

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
2A / Corse-du-Sud (1)	1687	433	29,81	10,90	639
2B / Haute-Corse (1)	1389	307	26,26	7,19	562

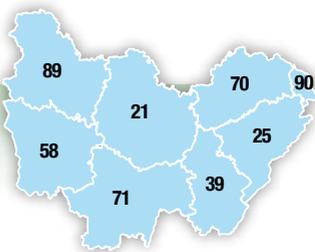
Centre

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
18 / Cher (2)	1174	235	15,92	5,77	639
28 / Eure-et-Loir (2)	1006	171	16,35	4,27	510
36 / Indre (1)	1001	170	14,82	4,68	498
37 / Indre-et-Loire (3)	926	168	17,65	4,48	478
41 / Loir-et-Cher (2)	1060	193	15,39	4,03	522
45 / Loiret (3)	919	139	14,94	3,71	463



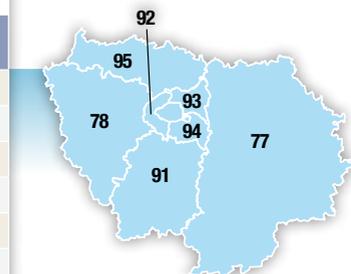
Bourgogne et Franche-Comté

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
21 / Côte-d'Or (3)	1015	182	16,71	4,71	530
58 / Nièvre (1)	1343	292	26,92	5,66	684
71 / Saône-et-Loire (3)	965	154	20,08	3,20	520
89 / Yonne (2)	1098	200	17	5,33	610
25 / Doubs (3)	1007	169	17,19	4,33	512
39 / Jura (2)	1207	195	15,19	6,19	471
70 / Haute-Saône (1)	1016	178	17,65	4,72	418
90 / Territoire-de-Belfort (1)	1034	232	14,94	5,93	523



Île-de-France

Départements	Dépenses totales	Charges de personnel	Absentéisme	Effectifs	Aide sociale
77 / Seine-et-Marne (4)	935	162	25,34	2,98	438
78 / Yvelines (4)	803	117	20,91	2,74	419
91 / Essonne (4)	1035	159	26,05	3,49	450
92 / Hauts-de-Seine (4)	1167	181	-	4,37	514
93 / Seine-Saint-Denis (4)	1299	235	29,56	4,87	823
94 / Val-de-Marne (4)	1121	258	-	5,97	602
95 / Val-d'Oise (4)	912	130	20,91	3,40	474



Les dépenses totales

Les résultats montrent que les dépenses totales varient de 797 euros par habitant pour la Marne à 1 804 euros pour la Lozère. Ce rapprochement pose la question du coût des services publics selon que le département est plutôt rural (avec 15 habitants au km² pour la Lozère) ou plutôt urbanisé (même si la Marne n'est pas fortement urbanisée). Sur son site, la DGCL présente les données financières des départements par strate :

- départements de moins de 250 000 habitants (strate 1) ;
- départements de 250 000 à 500 000 habitants (strate 2) ;
- départements de 500 000 à un million d'habitants (strate 3) ;
- départements de plus d'un million d'habitants (strate 4).

Cette stratification, aussi arbitraire soit-elle, permet de dégager un certain nombre d'enseignements. Ainsi, le montant moyen de dépenses diminue avec la taille des départements, sauf pour la dernière strate où au contraire, il remonte un peu (respectivement 1 310 euros pour la strate 1, puis 1 144 euros pour la strate 2, 1 003 euros pour la strate 3, et 1 066 euros pour la strate 4). On se rend compte aussi de la très forte dispersion du montant de dépenses entre le département le plus dépensier et le département le plus économe, par strate (plus de 60 % de différence sauf pour la strate 2). Cette remarque est d'autant plus vraie pour la strate 1, **où le montant des dépenses engagées par le département est forcément d'autant plus élevé que le département est plus rural. Ainsi en est-il de tous ceux au-dessus de la moyenne de 1 310 euros par habitant.** Malgré cela, il faut souligner les cas des départements du Lot, de l'Ariège ou de la Haute-Marne qui, malgré une faible population (inférieure à 200 000 habitants), se situent en dessous de la moyenne.

Les strates 3 et 4 montrent aussi une forte dispersion des dépenses totales. Pour la strate 3, comme pour la strate 1, il s'agit d'une relation inversement proportionnelle entre les dépenses

et la taille du département. Néanmoins, la Marne et la Saône-et-Loire ont la caractéristique d'être de petits départements (570 000 habitants) avec des dépenses plus faibles. Inversement, le Gard, malgré sa taille culmine à 1 272 euros par habitant. Enfin, la strate 4 montre à nouveau une forte dispersion des dépenses totales. Cette fois, c'est plutôt la relation inverse que l'on observe : si on regarde les départements les plus peuplés et urbanisés, les dépenses par habitant ont tendance à augmenter avec la population, à l'exception notable du Rhône, des Yvelines et de la Gironde. Bien entendu, à ce stade nous n'entrons pas dans la sociologie de chaque département, plus ou moins frappé par le chômage, le vieillissement de la population, etc., autant de facteurs qui vont avoir une forte influence sur le montant d'aide sociale par habitant et donc de dépenses totales.

Ainsi, dans les petits départements, on constate que la part de la population de plus de 75 ans est plus élevée et a donc une influence sur le montant des dépenses d'intervention. Mais malgré cela, le Lot et l'Ariège affichent un montant de dépenses inférieur à la moyenne de leur strate. Dans les grands départements, c'est plus la conjoncture économique qui peut avoir une influence sur les montants d'intervention. En effet, la part des personnes âgées est inférieure à la moyenne nationale. On constate par ailleurs que les départements avec un faible taux de chômage ont des dépenses par habitant également plus faible. À ce titre, on ne peut donc que souligner la place singulière du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine qui affichent, malgré des indicateurs économiques et sociologiques dans le vert ou proches de la moyenne nationale, des niveaux de dépenses élevés.

Au total, on se rend compte que, quelle que soit la strate de départements, des économies sont possibles.

Les charges de personnel

Les charges de personnel sont également un indicateur important de gestion sociale des départe-

Péréquation

La péréquation, peut être horizontale (entre collectivités d'un même échelon, par exemple ici entre départements), ou verticale (entre collectivités de différents échelons, par exemple de l'État vers les départements).

Les départements bénéficient en matière de péréquation verticale de la dotation de fonctionnement minimale (796 millions d'euros) et de la dotation de péréquation urbaine (626 millions d'euros), auxquelles s'ajoute la dotation de compensation (7,56 milliards d'euros) et la dotation forfaitaire (2,8 milliards d'euros) pour former ensemble la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, qui représente un total de 11,8 milliards d'euros.

En plus, l'État verse aux départements la dotation globale d'équipement (219 millions d'euros) et la dotation générale de décentralisation (1,5 milliard d'euros). En 2014, les départements bénéficient d'une nouvelle ressource : le dispositif de compensation péréquée (DCP) qui leur attribue les recettes issues des frais de gestion de la TFPB perçus par l'État et correspond à 841 millions d'euros de ressources supplémentaires.

Par ailleurs, la péréquation horizontale entre départements se traduit par quatre fonds (au niveau de la métropole) :

- fonds de péréquation des DMTO des départements (197 millions d'euros) ;
- fonds de péréquation de la CVAE perçue par les départements (56 millions d'euros) ;
- fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (60 millions d'euros) ;
- fonds de solidarité en faveur des départements pour 2014 (559 millions d'euros).

La solidarité nationale et locale en direction des départements est donc réelle. Elle suppose des efforts de fait en matière de gestion locale rigoureuse.

tements. Les charges de personnel par habitant s'étalent de 117 euros (Yvelines) à 433 euros (Corse-du-Sud) par habitant. Bien entendu, la densité de population explique en grande partie la dispersion des résultats. On trouve la majorité des départements de moins de 250 000 habitants à plus de 200 euros de charges de personnel par habitant, à l'exception notable de l'Indre, de la

Haute-Saône et de la Haute-Loire. Inversement, les départements plus peuplés sont en dessous de 200 euros, mais on note que le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis et la Haute-Garonne sont au-dessus. Ce poids des charges de personnel peut s'expliquer de deux façons : soit les personnels sont très nombreux, soit les rémunérations par agent sont élevées.

Effectifs par habitant

La distribution des effectifs pour 1 000 habitants⁵ montre des résultats surprenants : de 2,7 à 10,9 agents (record pour la Corse-du-Sud) pour 1 000 habitants, soit plus du double de la moyenne qui se situe à 4,9 agents.

Certains départements comme le Vaucluse, la Corrèze, la Nièvre, l'Ariège et la Haute-Corse cumulent effectifs et rémunérations supérieurs à la moyenne.

■ 5 Répartition par filière des effectifs départementaux : administrative 27 %, technique 36 %, culturelle 2 %, sociale 10 %, médico-sociale et technique 6 %, incendie et secours 12 %.

Effectifs en milliers	1998	2009	2011	2012	Évolution depuis 2009
Conseils généraux (CG)	166,2	293,1	297,4	299,3	+ 2,1 %
CG hors transferts de compétences	166,2	215,4	218,3	220,2	+ 2,2 %
Total Fonction publique territoriale	1 383,6	1 857,4	1 881,8	1 912,8	+ 2,9 %

Champ : emplois principaux, tous statuts, France hors Mayotte.
Source : OFL.

Absentéisme

Nous avons adressé début décembre une demande de bilan social aux 96 départements métropolitains. Nous avons reçu 92 réponses à nos courriers et à nos relances téléphoniques de la part des conseils départementaux⁶. Les départements des Landes, des Pyrénées-Orientales, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne n'ont pas répondu malgré nos nombreux appels. 24 conseils départementaux publient leur bilan social sous un format libre, 68 conseils départementaux publient leur bilan social sous le format de la DGCL. Ce format permet une comparaison objective entre les différents conseils départementaux car la saisie des champs est standardisée. Les données exploitées sont celles qui figurent dans les onglets « restitutions effectifs » et

« restitutions absences ». Toutes les données sur les absences sont exprimées en jours calendaires et détaillées comme suit : maladie ordinaire, longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie, accidents de travail, maladies professionnelles, maternité, paternité, adoption, autres raisons. Nous avons choisi de ne pas tenir compte de la parentalité et des autres causes (ce dernier indicateur montrant des incohérences).

Plusieurs conseils départementaux montrent une implication certaine dans l'analyse des données sur l'absentéisme, la recherche des causes afin de réduire le nombre de jours d'absence dit compressibles, etc. Citons notamment la Haute-Garonne, le Loiret et la Nièvre.

Rapport du Conseil national de la fonction publique territoriale

En 2011, on dénombre 25,2 jours d'absence par agent en moyenne, dont 12 jours au titre de la maladie ordinaire.

Le chiffre des absences pour raison de santé varie selon l'employeur et le statut (titulaires) :

■ régions : 32,2 jours ;

■ départements : 21,7 jours ;

■ communes et établissements communaux : 24,8 jours ;

■ ensemble des collectivités : 23,8 jours.

Le poids de l'absentéisme dans les régions tient à la proportion (plus de 70 %) des personnels techniques des lycées dans les services des conseils régionaux et pour lesquels l'absentéisme est très élevé. Rappelons que pour 2013, la société *Alma consulting group* donne pour le secteur privé une moyenne de 15,6 jours d'absence par salarié.

Les départements qui affichent le nombre de jours le plus faible sont : la Meuse (9,15 jours d'absence/agent), le Cantal (10,4 jours), la Vienne (10,8 jours), le Calvados (10,9 jours) et la Loire (11,5 jours). À l'inverse, se classent comme les départements où la gestion de l'absentéisme est la plus laxiste : Corse-du-Sud (29,8 jours d'absence par agent), Seine-Saint-Denis (29,5 jours), Nièvre (26,9 jours), la Haute-Corse et la Haute-Garonne (26,3 jours) et l'Essonne (26,7 jours).

La moyenne est de 19 jours d'absence hors parentalité et autres raisons. En effet, la maternité n'est pas considérée comme une donnée d'absentéisme, en tout cas pour laquelle la structure employeuse peut mettre en œuvre des mesures de prévention d'absentéisme.

L'absentéisme compressible, c'est celui de la maladie ordinaire qui est souvent le reflet d'une gestion managériale rigoureuse ou à l'inverse d'un vrai problème d'implication au travail.

⁶ Nous n'avons pas tenu compte de Paris, la situation du département parisien étant très différente puisque le conseil municipal est aussi conseil départemental.

Les résultats sont les suivants : la moyenne des départements est à 9,7 jours par agent. Les meilleurs départements sont : le Lot (3,6 jours), le Cantal (5,3 jours), la Mayenne (5,7 jours), le Calvados (5,7 jours) et la Vienne (5,9 jours). Les départements qui ont un vrai problème d'absentéisme sont : Corse-du-Sud (16 jours), Seine-Saint-Denis (15,7 jours), la Haute-Garonne (15,3 jours), Seine-et-Marne (14,5 jours), Gard (14 jours). Il est intéressant de noter que l'on compte des petits départements (strate 1) et des très gros (strate 4) parmi les collectivités les moins bien placées. On ne compte aucun grand département (strate 4) parmi les départements les mieux placés. Ce que confirment les chiffres moyens par strate (voir tableau page 19).

L'absentéisme est un indicateur important de la gestion du personnel mais, comme le rappelle la Cour dans son rapport sur les collectivités locales « *la perspective d'une contrainte*

financière renforcée entre 2015 et 2017 pourrait inciter toutes les catégories de collectivités à infléchir la progression de leurs dépenses de personnel en recherchant des marges de manœuvre tant au niveau des effectifs que des modalités de la gestion des ressources humaines. Des règles de gestion souvent généreuses sont encore appliquées. Une révision de ces règles pourrait contribuer à freiner la hausse tendancielle des dépenses de personnel, de même qu'une meilleure maîtrise des régimes indemnitaires, jusqu'à maintenant en progression constante. Les économies qu'induirait une stabilisation des dépenses salariales des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent être estimées, au regard de leur progression tendancielle, à un peu plus de 1,5 milliard d'euros. Elles seraient donc équivalentes à la baisse des dotations de l'État mise en œuvre en 2014 et représenteraient près de la moitié de celle programmée en 2015 (3,7 milliards d'euros) ».

	Nombre de jours d'absence toutes causes hors parentalité par agent	Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire par agent
Strate 1	18,3	8,7
Strate 2	16,6	9
Strate 3	18,3	9,5
Strate 4	20	10,8

Temps de travail

La Cour insiste sur la question du temps de travail. Dans plusieurs rapports des chambres régionales des comptes, sont signalés des départements ayant conservé des congés au-delà des 25 jours légaux, en plus de la mise en place des 35 heures. Ce qui contribue au final à un temps de travail annuel inférieur aux 1 607 heures légales. Cet indicateur est un révélateur de la gestion du personnel avec un fort impact sur les finances des départements : ainsi le Lot, qui s'illustre par un très faible absentéisme, a été épinglé par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur le temps de travail des agents « *inférieur de 49 heures par an à celui prévu par la réglementation, ce qui représente en 2009 environ 33 équivalents*

temps plein. En rapportant ce nombre d'heures par agent au nombre d'agents et au coût moyen en 2009, on peut estimer le coût supplémentaire de ces avantages à environ 1,08 million d'euros ». Voici d'autres éléments relevés dans les rapports des chambres régionales :

- département du Vaucluse, exercices 2006 et suivants : 1 540 heures, coût : 4,4 millions d'euros par an ;
- département du Tarn, exercices 2007 et suivants : 1 516 heures, coût : 3 millions d'euros par an ;
- département de Haute-Garonne, exercices 2007 et suivants : 1 572 heures, coût : 5,1 millions d'euros par an ;
- département de Côtes-d'Armor, exer-

- cices 2006 et suivants : 1 544 heures, coût : 2,2 millions d'euros ;
- département des Hauts-de-Seine, exercices 2006 et suivants : 1 593,73 heures ;
- département du Gard, exercices 2005 et suivants : 1 530 à 1 570 heures, coût : 2,8 millions d'euros ;
- département de Haute-Corse, exercices 2005 et suivants : 1 592 heures, coût : 475 000 euros ;
- département de Corse-du-Sud, exercices 2006 et suivants : 1 560 heures, coût : 1,3 million d'euros ;
- département de Gironde, exercices 2001 à 2004 : 1 544 à 1 550 heures, coût : 5,6 millions d'euros ;
- département de la Manche : 1 536,6 heures ;
- département de la Sarthe, 1 582 heures ;
- département de Seine-et-Marne, exercices 2001 à 2005 : 1 550 heures ;

L'avenir des départements : la compétence sociale en question

Si le débat au Parlement n'est pas terminé et devrait trancher définitivement la répartition d'un certain nombre de compétences de voiries, de transports ou de collèges entre région et département, il n'est pas question en revanche de revenir sur la compétence sociale des départements. Comme on l'a vu, les dépenses d'aide sociale sont leur princi-

pal domaine d'intervention : les dépenses de prévention médico-sociale et d'action sociale représentent plus des deux tiers de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Les départements se sont vu confier au fil des années l'attribution d'aides sociales obligatoires dans quatre domaines : la vieillesse, le handicap, l'enfance et l'insertion.

Répartition des dépenses d'aide sociale des départements (métropole)

Total en millions d'euros	Famille et enfance en %	Personnes handicapées en %	Personnes âgées en %	RMI et RSA en %	Allocation personnalisée d'autonomie en %
32 829,7	20,8	21,7	7,2	25,9	16

Au total, les dépenses brutes obligatoires d'aide sociale⁷ ont représenté en 2013 près de 33 milliards d'euros : les dépenses sociales des départements représentent 84 % des dépenses sociales des collectivités locales (299 milliards d'euros sur la période 2005-2012, soit 37 milliards d'euros en moyenne par an), qui elles-mêmes représentent seulement 6 % des dépenses de protection sociale en France, ce qui montre l'éclatement des financeurs dans ce domaine.

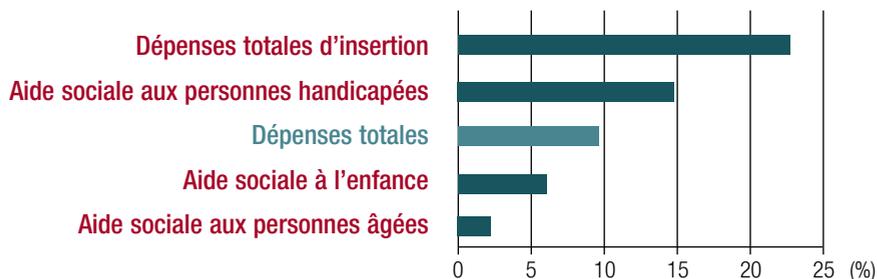
L'association des départements de France souligne que « Les départements connaissent une augmentation de leurs dépenses de fonctionnement essentiellement due à celle des dépenses sociales de près de 3,7 % [...] La Cour des comptes observe d'ailleurs à juste titre que les départements n'ont

pas la maîtrise de ces dépenses et ne peuvent donc engager aucun réel plan d'économie »⁸. La question se pose donc de poursuivre la dévolution de la compétence sociale aux départements, à l'heure où les dépenses publiques doivent être réduites. La lettre de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), consacrée aux dépenses des départements de juin dernier, détaille l'impasse financière dans laquelle se trouvent les conseils départementaux : en effet si les dépenses progressent c'est surtout la charge nette après déduction des apports de l'État qui augmente de 4,6 % pour se situer à 25,9 milliards d'euros : le taux de couverture de ces dépenses par les transferts de l'État qui se situait aux deux tiers en 2008 est désormais plus proche de la moitié.

■ 7 Dépenses des fonctions 5 (action sociale), 5,4 (RMI), 5,5 (APA) et 5,6 (RSA).

■ 8 Communiqué de presse de l'Association des départements de France du 14 octobre 2014.

Évolution des interventions en euros constants, en %, période 2009-2013



Toutes les composantes de l'aide sociale sont en augmentation. Comme le rappelle l'ODAS :

- depuis l'instauration du RSA en 2009, la dépense nette d'allocation a augmenté de plus d'un tiers pour atteindre 7,9 milliards d'euros en 2013. Les bénéficiaires du RSA socle sont au nombre de 1 590 000 ;

- à cela s'ajoutent les dépenses d'insertion des départements pour 820 millions d'euros⁹ ;

- au total en tenant compte des indus, la dépense nette avant déduction des apports de l'État s'élève à 8,67 milliards d'euros pour les départements. Avec un transfert de 5,6 milliards d'euros de recettes de l'État, la charge nette s'établit à 3 milliards d'euros alors qu'elle était de 1,1 milliard en 2008 ;

- les dépenses liées à la famille et à l'enfance s'élèvent à 6,9 milliards d'euros en 2013. L'ODAS souligne le poids de la prise en charge des jeunes étrangers isolés ;

- l'ODAS regroupe dans une dernière catégorie les dépenses d'autonomie (personnes âgées et personnes handicapées) en précisant que cette catégorie correspond à près de 42 % des dépenses d'action sociale des départements avec la croissance en particulier de deux allocations : la prestation compensatrice du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie en faveur des personnes âgées (APA).

L'examen des missions sociales du département montre une grande complexité et une forte imbrication avec les services de l'État, les organismes sociaux nationaux (caisse d'allocations familiales, mutualité sociale agricole, Pôle emploi) et de multiples associations locales et

départementales, plus ou moins spécialisées. Une constante dans ces actions est le grand nombre de bénéficiaires et le grand nombre d'établissements à autoriser ou à contrôler, quel que soit le domaine. Si le public qui bénéficie des missions sociales du département ne doit pas être contraint de s'adresser à un organisme trop éloigné, il faut conserver des antennes des services sociaux bien réparties géographiquement. La question qui se pose est de savoir à quel organisme doivent être rattachées ces antennes, car il y a un grand nombre de doublons entre les services.

Les caisses d'allocations familiales contribuent au versement de certaines des prestations du département et en gèrent directement une vingtaine (allocations familiales, aide personnelle au logement (APL)...). La Caisse nationale d'assurance vieillesse gère l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pendant que le département gère l'aide personnalisée à l'autonomie (APA). C'est le département qui gère le revenu de solidarité active (RSA), mais c'est Pôle emploi qui gère l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'allocation d'insertion (AI), l'allocation équivalent retraite (AER) et une grande partie des actions de retour à l'emploi. Ce sont les services fiscaux de l'État qui gèrent la prime pour l'emploi (PPE).

Dans beaucoup de cas, le département, chef de file, a essentiellement un rôle de financeur, l'État lui ayant transféré l'obligation de financer telle ou telle prestation. Fréquemment, il y a un mélange de gestion directe par les services du

■ 9 Voir sur le site de l'IFRAP « Des dépenses mal connues : les PDI (Programmes départementaux d'insertion) » dont nous critiquons le foisonnement des interventions, parfois caricaturales et le rendement désastreux des ressources engagées.

département et de gestion déléguée à d'autres organismes. Souvent, le département n'a pas de marge de décision et il se doit d'attribuer des aides en fonction de critères définis au plan national. On en est arrivé à une situation où les multiples intervenants sont obligés de se réunir régulièrement en commissions pour arriver à se coordonner : Comité départemental des retraités et personnes âgées, Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, Comités locaux d'information et de concertation, Commission départementale d'aide sociale, commission de médiation pour le Droit au logement opposable, Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées... Cette répartition des tâches n'est pas rationnelle et génère des surcoûts. Dans les départements plus urbains, la complexité est encore plus importante avec les politiques de la ville, au point que dans certains départements, le gouvernement a été obligé de nommer un préfet délégué à l'égalité des chances pour mettre de l'ordre dans les différentes interventions de l'État, des villes et des départements.

Si le transfert des compétences sociales actuelles du département à la région ne ferait que compliquer la situation et entraînerait probablement des surcoûts, **la solution la plus logique serait de revoir l'ensemble du secteur social**. La Fondation iFRAP avait proposé dans son étude « Réorganiser la France »¹⁰ de transformer sous forme d'agence les compétences dans le domaine social. Ces agences seraient des échelons déconcentrés de la politique sociale qui assumerait sa complète recentralisation sur le plan budgétaire. Cette piste avait été évoquée par le sénateur Philippe Dallier dans un rapport de 2008 consacré au Grand Paris¹¹. Dans ce rapport il indiquait : « S'ils [les conseils généraux] disposent de latitudes, elles sont techniques et organisationnelles, pas politiques. ». Et d'ajouter : « Dans ces conditions, une évolution possible serait "l'agencification" des départements, autrement dit la transformation en agences départementales chargées d'administrer différentes prestations au public, sur la base des

compétences actuelles. Comme le souligne Philippe Estèbe, "un simple établissement public, avec un conseil d'administration regroupant des élus, des professionnels et des représentants des usagers devrait suffire. Une sorte de super-centre communal d'action social." » **La Fondation iFRAP propose que cette réforme soit l'occasion de mutualiser/fusionner l'action sociale des départements avec le réseau et les attributions des 101 Caisses d'allocations familiales (Caf) départementales**. Cette réforme permettrait de clarifier les prestations familiales dont une partie est aussi versée par les départements (10 % du budget actuel des départements).

La Fondation iFRAP propose qu'en contrepartie, les recettes des départements viennent abonder un fonds de modernisation sociale. La solution d'une agenciarisation s'impose dans la mesure où il n'y a pas de sens à conserver un niveau institutionnel avec sa cohorte d'élus (plus de 4 000, nombre qui demeure inchangé en raison de la parité instaurée, malgré la division par deux du nombre de cantons depuis la révision de mai 2013) pour assurer une unique compétence sociale de surcroît également assurée par d'autres acteurs institutionnels. En effet, sur les autres compétences départementales : collèges, voiries, la logique aurait voulu qu'elles soient confiées aux régions. C'est d'ailleurs ce qu'indiquait l'étude d'impact du projet de loi NOTRe, qui listait les nombreux rapports soulignant l'intérêt d'une mutualisation avec des compétences déjà assumées par les régions. Notamment, était cité le rapport Warsmann d'octobre 2013 qui proposait de transférer les collèges aux régions, estimant que « le niveau le plus adapté pour exercer cette compétence unifiée est la région, compte tenu de l'expérience acquise à cet échelon en matière d'enseignement supérieur et d'orientation professionnelle : à cet égard, la recherche de synergies ne peut que faciliter la transition des élèves de l'enseignement secondaire vers les études supérieures ». Rappelant que la région dispose de larges compétences en matière de formation professionnelle et d'orientation, l'étude estimait qu'elle « est le mieux à même de gérer l'ensemble des établis-

■ 10 Réorganiser la France, le plan stratégique de la Fondation iFRAP, avril 2014, numéro 145 de Société Civile.
 ■ 11 Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital, rapport d'information 262, avril 2008, Sénat.

sements publics locaux d'enseignement ». Enfin, sur le plan financier, le transfert des collèges à la région devait permettre de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens. Les régions assurent déjà l'entretien, le fonctionnement et l'investissement de 2 608 lycées. Elles sont responsables de l'hébergement, de l'accueil, de la restauration et de l'entretien général et technique. La proposition revenait à leur confier la gestion des collèges permettant

de mutualiser des dépenses communes et de réaliser des économies d'échelle. *Idem* sur la voirie, l'étude d'impact indiquait qu'« *il apparaîtrait cohérent de permettre à la région de disposer d'un domaine public routier propre qu'elle pourra entretenir et développer eu égard à ses orientations et actions en matière de transport, et, de manière plus globale, à sa politique d'aménagement du territoire* », tout en conservant des antennes locales, voire en sous traitant à des entreprises privées.

■ 12 « Quasi-tout les départements ont lancé des plans d'économies », interview Michel Knopfler, cabinet Knopfler spécialisé dans la finance locale, *Les Échos*, 8 mars 2015.

Conclusion

Le débat sur la loi NOTRe en pleine campagne pour l'élection des conseils départementaux devait forcément donner du poids aux défenseurs des départements au détriment de ceux qui appelaient à une vraie réforme. Mais la victoire de ces défenseurs est une victoire en trompe-l'œil. La baisse des dotations de l'État va se poursuivre. Comme le rappelle Michel Knopfler, interrogé par *Les Échos*¹², l'État a abondé deux fonds de compensation sur les droits de mutation et les frais de gestion du foncier bâti, de 1,4 milliard d'euros alors que la baisse des dotations ne leur a retiré que 476 millions d'euros. Mais celle-ci va se poursuivre et en 2017 les départements connaîtront alors une baisse de 4 milliards d'euros, alors même que leur spectre d'intervention n'aura pas ou peu été remis en cause au Parlement. Une équation intenable et qui appelle des solutions.

Les écarts de gestion que l'on mesure dans cette étude sont une piste pour tous les départements. Même si l'on tient compte de la taille et du profil des départements, les écarts sur les dépenses totales ou encore les charges de personnel sont conséquents. Sur les dépenses

totales¹³, l'alignement sur la moyenne de chaque strate rapporterait¹⁴ 3 milliards d'euros et l'alignement sur le meilleur de chaque strate rapporterait jusqu'à 15 milliards d'euros¹⁵.

Au total, ce sont donc entre 4 et 22 % d'économies qu'il est possible de viser sur les dépenses totales des départements.

Même chose sur les dépenses de personnel¹⁶, l'alignement sur la moyenne de chaque strate rapporterait 720 millions d'euros¹⁷ et l'alignement sur le meilleur de chaque strate rapporterait¹⁸ 3 milliards d'euros, soit entre 6 et 27 % d'économies sur les dépenses de personnel des départements.

Par ailleurs, les éléments relevés sur le temps de travail, l'absentéisme ou encore les effectifs montrent qu'à défaut d'une suppression des départements, des engagements contractuels peuvent être pris entre les départements et l'État. C'est le rapprochement que fait la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées¹⁹ : « *Ainsi, si l'on considère qu'un agent travaille 1 516 heures, contre 1 607 heures pour un agent relevant du droit commun, [...] le coût annuel de cet avantage se monte pour la collectivité à 2 972 590 euros/an.*

■ 13 Pour mémoire, la moyenne nationale est de 1 118 euros par habitant.

■ 14 Respectivement 212 millions d'euros (strate 1), 364 millions (strate 2), 613 millions d'euros (strate 3) et 1,8 milliard (strate 4).

■ 15 8 950 millions d'euros (strate 1), 1,6 milliard (strate 2), 3,7 milliards (strate 3), et 8,2 milliards (strate 4).

■ 16 Pour mémoire, la moyenne nationale est de 196 euros par habitant.

■ 17 (Voir p. 23)

Respectivement 64 millions d'euros (strate 1), 87 millions (strate 2), 153 millions (strate 3) et 416 millions (strate 4).

■ 18 (Voir p. 23)

303 millions d'euros (strate 1), 456 millions (strate 2), 668 millions (strate 3), et 1,6 milliard (strate 4).

■ 19 (Voir p. 23)

Dans son rapport d'observations sur la gestion du département du Tarn, rapport sur les exercices 2007 et suivants, page 71.

■ 20 C'est l'exemple qu'a donné André Vallini, cité lors du débat sur la situation financière des conseils départementaux, au Sénat le 8 mars 2015, qui, en tant que président du conseil général de l'Isère, a fait passer de 32 à 35 heures le temps de travail des agents.

■ 21 Dont au moins 30 milliards d'euros rien que de frais de gestion, soit pratiquement autant que les dépenses sociales des départements (39 milliards).

C'est un coût très important pour la collectivité, la somme annuelle approchant un point de foncier bâti (3,3 millions d'euros), ou un tiers de la subvention exceptionnelle accordée au Tarn par l'État (9,6 millions d'euros en 2011) au titre des départements en difficulté financière ».

Peut-on en effet accepter la solidarité de l'État à l'égard d'un département et qu'il n'y

ait pas, en contrepartie, un effort de fait de la part des fonctionnaires territoriaux²⁰. Alors que le gouvernement s'apprête à ouvrir le débat de la réforme de la DGF, les concessions, si elles devaient être votées dans la loi NOTRe, devraient s'accompagner d'engagements contractuels signés par chaque département.

Nous donnons ci-après quelques pistes d'indicateurs :

	Charges de personnel (en €/hab.)	Dépenses totales (en €/hab.)	Effectifs (agents pour 1 000 habitants)	Absentéisme (jours toutes causes hors parentalité par agent)
Strate 1				
Minimum	170	1 001	4,68	-
Moyenne	265	1 310	6,83	19
Strate 2				
Minimum	153	971	3,66	-
Moyenne	202	1 144	5,22	16
Strate 3				
Minimum	127	797	2,95	-
Moyenne	164	1 003	4,09	17
Strate 4				
Minimum	117	803	2,74	-
Moyenne	170	1 066	3,89	20

Mais au-delà, c'est la question même de l'existence des départements qu'il faut poser. La Fondation iFRAP propose qu'au lieu de conforter la compétence sociale des départements, celle-ci soit au contraire revue dans le cadre d'une réforme plus large de la protection sociale en France. N'y a-t-il pas des économies de mutualisation à rationaliser les interventions des Caf des départements, des Centres communaux

d'action sociale (CCAS), de l'action sociale des autres organismes de Sécurité sociale (CNAV) ou des mutuelles, etc. ? Les compétences sociales des collectivités locales représentent seulement 5 % des dépenses de protection sociale qui, elles, se montent à 700 milliards d'euros²¹. Une perspective pour les départements serait de fusionner au minimum avec les Caf, pour créer des agences de protection sociale.