

Délégation régionale Picardie

Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et
des compétences de la fonction publique territoriale

L'emploi territorial en Picardie

Volet prospectif

Septembre 2012

1ERE PARTIE : LES ENJEUX DEMOGRAPHIQUES ET SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE PICARD	4
1.1 L'espace régional picard	4
1.2 Les caractéristiques démographiques.....	6
1.3 Les caractéristiques socio-économiques.....	7
 2EME PARTIE : L'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES PROJETS DES COLLECTIVITES	 10
2.1 Les facteurs d'évolution de l'action publique locale	10
2.2 Le pilotage, le management et la gestion des ressources	18
2.3 Les politiques publiques de développement et d'aménagement territorial	21
2.4 Les interventions techniques.....	25
2.5 Les services à la population	28
2.6 La sécurité	33
 3EME PARTIE : L'EVOLUTION DE L'EMPLOI ET DES BESOINS DE PROFESSIONNALISATION	 35
3.1 Les caractéristiques régionales de l'emploi public et de la formation.....	35
3.2 Les principaux enjeux en matière de ressources humaines	37
3.3 L'évolution des pratiques de formation et des besoins de professionnalisation	43



AVANT PROPOS

Inscrite au titre d'étude prospective des dynamiques d'emploi et de professionnalisation dans les régions du programme d'observation du CNFPT, cette étude sur l'emploi territorial en Picardie se décline en un volet quantitatif et un volet qualitatif.

Elle vise à dégager sur un mode partagé avec les collectivités locales et les acteurs de l'emploi public territorial, les principales tendances d'évolution et les besoins futurs de recrutement et de formation des agents des collectivités locales et des établissements publics territoriaux.

Ces études représentent une ressource pour :

- disposer des informations statistiques et qualitatives sur l'emploi territorial dans les collectivités et offrir des éléments de comparabilité au niveau national ;
- accompagner les délégations régionales du CNFPT dans l'analyse de leur territoire et dans le positionnement de leur offre de service.

Ce volet qualitatif s'inscrit en lien avec le volet d'étude statistique des emplois et métiers territoriaux en Picardie au 31 décembre 2010.

Le rapport propose une synthèse réalisée à partir des échanges menés de décembre 2011 à janvier 2012 auprès d'une quarantaine d'interlocuteurs locaux (collectivités territoriales, centres de gestion, acteurs de l'emploi et de la formation).

Ces interlocuteurs, proposés par la délégation régionale Picardie, ont été rencontrés sur la base d'entretiens semi-directifs portant sur les principales politiques publiques de leur collectivité, les projets structurants et les organisations induites par ces politiques, ainsi que les compétences nécessaires à leur mise en œuvre, selon cinq grands champs d'intervention qui sont :

- le pilotage, le management et la gestion des ressources
- les politiques publiques d'aménagement et de développement territorial
- les interventions techniques
- les services à la population
- la sécurité.

Ce rapport s'attache à présenter :

- dans une première partie, le contexte démographique, économique et social de la Picardie
- dans une deuxième partie, les évolutions des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités par champs d'intervention
- dans une dernière partie, l'évolution des organisations, de l'emploi, des compétences et des besoins en professionnalisation



1ERE PARTIE

LES ENJEUX DEMOGRAPHIQUES ET SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE PICARD¹

De caractère rural, la Picardie est le siège d'une ancienne tradition industrielle et se distingue par une population jeune, sa proximité de Paris, ainsi que son ouverture sur l'espace nord-ouest européen. Le territoire se structure autour d'un clivage Nord-Sud entre le Sud de l'Oise, sous l'influence de l'aire urbaine de Paris, avec un chômage plus bas et des revenus plus élevés, et le Nord-est de la région, plus rural, plus isolé et plus pauvre.

1.1 L'espace régional picard

La région Picardie couvre une superficie de 19 311 km², représentant 3,4% du territoire national. Sa population s'élève 1,9 millions, correspondant à 3% de la population française, la plaçant au 12^{ème} rang des 22 régions de métropole.

- Un semis de petites et moyennes communes

La Picardie présente la particularité de comporter le nombre le plus élevé de communes en France, avec près de 2300 communes. Elle regroupe en effet 6,3% de l'ensemble des communes françaises pour 3% de la population. Malgré cela, la densité régionale de 98,2 habitants par km² est inférieure à la moyenne nationale, descendant jusqu'à 73 habitants au km² dans l'Aisne. En effet, la Picardie se caractérise également par la petite taille de ses communes : elle est la région où la concentration de communes de moins de 2000 habitants est la plus élevée. 85% des communes comptent moins de 1000 habitants (74% en France métropolitaine), et elles regroupent le tiers de la population régionale contre 15% en France.

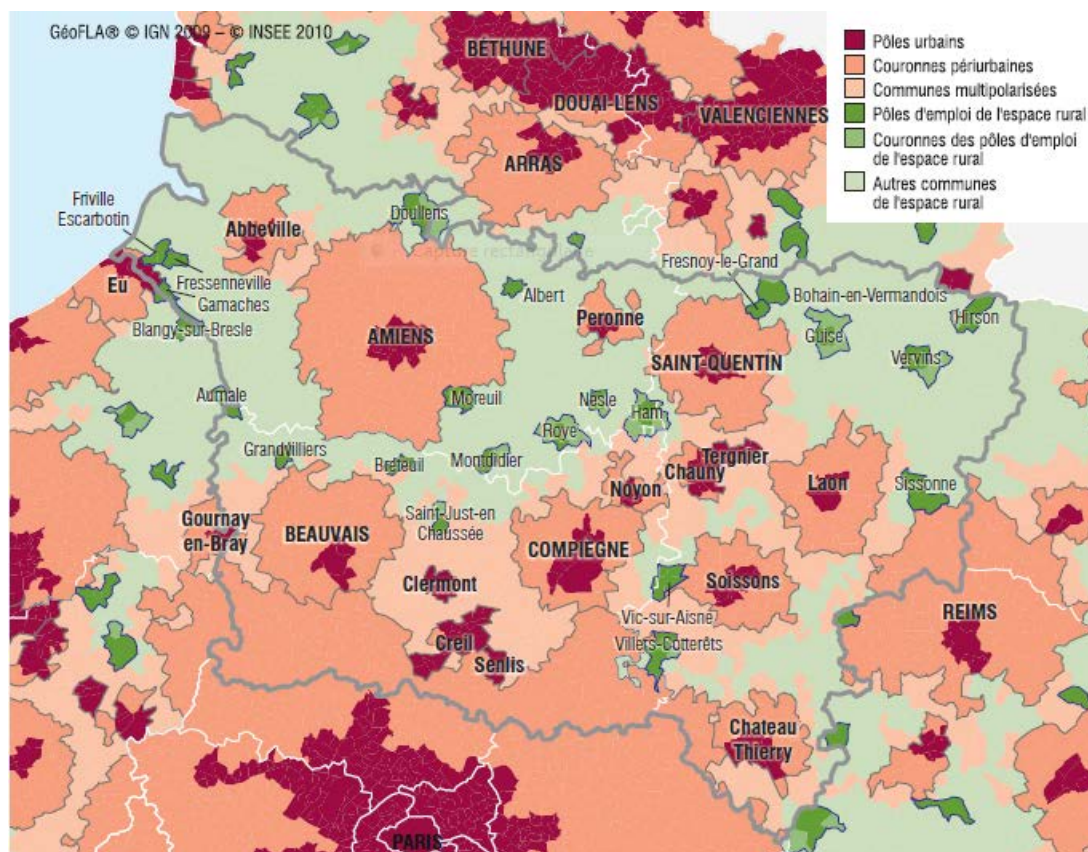
La Picardie est une région rurale reposant sur une organisation polycentrique autour d'un réseau de villes. 39% des picards vivent dans une commune rurale contre 25% en France métropolitaine, et le poids de la population urbaine de la région est plus faible que la moyenne nationale. De nombreuses villes de taille moyenne ou petite maillent le territoire alors que les villes-centres d'agglomérations picardes sont de taille modeste. Hormis Amiens, capitale régionale, seules quatre agglomérations dépassent les 50 000 habitants : Creil, Saint-Quentin, Compiègne et Beauvais.

- Une croissance axée sur la périurbanisation

Le phénomène de périurbanisation occupe une place prépondérante dans la région : la structuration des aires urbaines de Picardie montre à la fois la faiblesse des grands pôles urbains et la force de leur périphérie. Plus de 9 Picards sur 10 vivent sous l'influence des villes. Les espaces multipolarisés prennent de l'ampleur, ces secteurs « d'entre deux », situés entre les grands pôles urbains.

¹ Cette partie fait principalement référence à des données issues des études Insee Picardie et des analyses du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire du Conseil régional de Picardie ainsi que des travaux du Centre d'analyse régional des mutations économiques et de l'emploi

Deux tiers des petites villes picardes, en périurbain ou rural isolé ont gagné de la population entre 1999 et 2006, alors que les grandes agglomérations sont peu dynamiques. A l'exception de quelques villes de l'Oise, dont Creil, la plupart des grandes villes de la région restent stables ou perdent de la population. La Picardie fait figure d'exception par rapport au niveau national : ici, les campagnes ne se dépeuplent pas au profit des villes mais au profit des zones périurbaines et la région ne connaît pas la reprise de croissance des villes centres observée depuis les années 90. La périurbanisation reste le mode principal de croissance de la région.



D'après un interlocuteur d'une communauté de communes, « du fait du phénomène de périurbanisation et de la baisse du nombre moyen d'habitant par logement, la population de la ville-centre perd des habitants mais la communauté de communes en gagne ». Comme en France, les résidences principales sont de plus en plus grandes en Picardie et le nombre de personnes occupant ces logements est de plus en plus petit. La croissance du nombre de logements est trois fois plus rapide que l'évolution démographique en Picardie et se concentre autour des grandes villes.

- Une région sous influence

En outre, la Picardie est une région de passage, de transit : traversée par le corridor « Nord-Sud » et voie d'accès aux grands échanges européens, elle est entourée par deux grandes régions urbaines que sont l'Ile-de-France et le Nord-Pas de Calais.

Longtemps pénalisée par sa position intermédiaire et étouffée par le centralisme parisien, la Picardie connaît aujourd'hui une diversification des influences. L'influence francilienne demeure toujours la plus forte, mais elle évolue à travers un ralentissement de son extension au sud de l'Oise au profit du sud de l'Aisne, et un renforcement de l'attractivité du pôle de Roissy. L'influence rémoise se développe également, et celle du Nord-Pas de Calais est encore réduite.

Le poids de ces caractéristiques se traduit par des déplacements domicile-travail parmi les plus nombreux et les plus longs de France, dus aux migrations pendulaires vers Paris, à la faible densité de la région et à son caractère rural. La proportion d'actifs travaillant hors de la région, passée de 16% à 19% entre 1999 et 2005, fait de la Picardie une des 3 régions où ces trajets sont les plus longs. De ce fait, la Picardie est la région de France où les actifs en emploi sont les moins stables.

- Un espace naturel diversifié et soumis à de nombreux risques

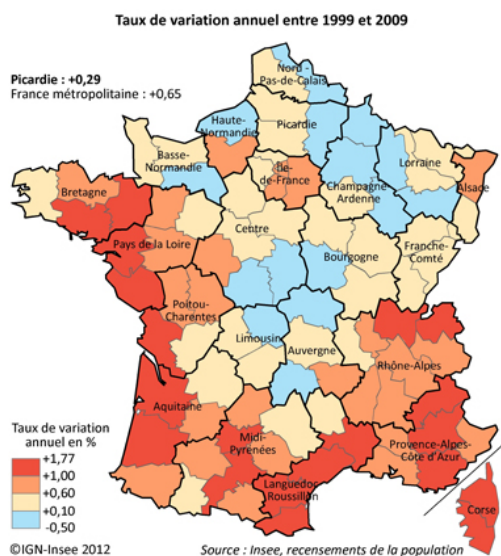
Le territoire picard propose un patrimoine naturel varié et souvent méconnu, de la Baie de Somme aux vastes forêts domaniales de Compiègne et Chantilly, des bocages de la Thiérache aux vignobles champenois de la vallée de la Marne. La région est caractérisée par une forte dépendance énergétique, des risques naturels importants, notamment en matière d'inondations, un littoral qui concentre sur un territoire réduit et un grand nombre de potentialités et de risques, ainsi qu'une biodiversité fragile.

La Picardie fait également partie des principales régions françaises pour la production d'énergie renouvelable issue de l'éolien, et elle reste également une des régions où le potentiel de développement de l'éolien est le plus important, avec par exemple le premier projet éolien en mer le long du littoral français. Malgré la programmation d'un triplement du nombre d'éoliennes dans la région pour les années à venir, la population reste très réfractaire à l'installation des turbines.

1.2 Les caractéristiques démographiques

- Une faible croissance démographique liée à un déficit migratoire

La région Picardie souffre d'un manque d'attractivité qui a pour conséquence un important déficit migratoire. Elle est la région qui connaît le pourcentage le plus élevé de natifs qui n'y habitent plus. Les motifs de départs sont nombreux : vers la région parisienne pour les études et le travail, l'attrait du Sud pour la retraite.



De ce fait, la croissance démographique y est deux fois moins rapide qu'au niveau national, à 0,3% par an contre 0,7% au niveau national. Entre 1999 et 2009, la Picardie a gagné en moyenne 5400 habitants par an. Cet accroissement est dû à une natalité au-dessus de la moyenne qui compense son déficit migratoire. Le taux de natalité, à 1,29%, constitue le troisième plus fort taux parmi les régions françaises après ceux enregistrés en Nord-Pas de Calais et en Ile-de-France.

D'après un interlocuteur rencontré, au sujet de son territoire : « le schéma directeur prévoyait qu'on allait atteindre 80 000 habitants en 10 ans : c'est loin d'être le cas. On continue à

croître par solde naturel mais le solde migratoire est négatif. Les jeunes partent et ne reviennent pas après leurs études ».

La croissance démographique est principalement portée par l'Oise, qui est le département le plus dynamique en raison d'un accroissement naturel élevé. De leur côté, la Somme progresse faiblement avec un solde migratoire équilibré et un solde naturel modeste, tandis que la population de l'Aisne reste stable avec un solde naturel modéré et un solde migratoire nettement déficitaire.

Les projections réalisées par l'Insee prévoient plus de 2 millions de Picards en 2040 : la population continuerait de croître modérément, distinguant la Picardie des régions voisines, le Nord-Pas de Calais et la Champagne-Ardenne, toujours grâce à un excédent naturel.

- Une région jeune

Les picards sont plus jeunes que la moyenne en France : en 2007, 26,5% des Picards ont moins de 20 ans, contre 24,7% en moyenne métropolitaine. Le phénomène de vieillissement de la population est en revanche similaire à l'ensemble de la France. La région est également caractérisée par des familles de plus grande taille et un âge des mères le plus jeune lors de la 1^{ère} naissance, ainsi que par une proportion moindre d'étrangers. En effet, au 1^{er} janvier 2006, 4,7% de la population picarde est immigrée, contre 8,2% en France métropolitaine. La Somme et L'Aisne accueillent peu d'immigrés, alors que l'Oise en compte deux fois plus du fait de sa proximité avec l'Île-de-France, qui compte la plus grande part d'immigrés dans sa population (16,9%).

1.3 Les caractéristiques socio-économiques

- L'héritage d'une économie industrielle et agricole

En 2009, le produit intérieur brut de la Picardie est estimé à 43,7 milliards d'euros, représentant 2,3% du PIB national. La contribution à la richesse nationale reste en deçà de son poids démographique à 3% et la place au 19^{ème} rang des régions françaises. De 1999 à 2009, la Picardie perd 14 points de croissance sur la France, pénalisée à la fois par son moindre dynamisme démographique et par le poids de certains secteurs industriels en perte de vitesse. Avec une progression du PIB très en dessous de la moyenne nationale et une croissance de la valeur ajoutée inférieure à la moyenne nationale, l'activité économique de la Picardie souffre de difficultés d'adaptation ancrées dans sa tradition industrielle, qui l'expose particulièrement aux effets des mutations économiques et de la mondialisation.

En effet, la Picardie est la troisième région industrielle de France : 20% des salariés picards travaillent dans un établissement industriel contre 15% en moyenne nationale. La région connaît un mode original de développement de l'industrie fondé sur l'implantation de grands sites de production à la campagne. Mais on observe une mutation de l'appareil productif importante depuis 20 ans : entre 1998 et 2003, l'industrie a perdu plus de 20% de ses emplois à travers la destruction d'emplois, mais aussi le développement important de l'intérim. Nombre de collectivités rencontrées font état de fermetures d'entreprises importantes qui ont durablement affecté l'emploi local. D'après un interlocuteur, *« de vrais pans d'industrie sont partis dans les 15 dernières années : chaudronnerie, mécanique, verrerie et le départ de la caserne militaire ».*

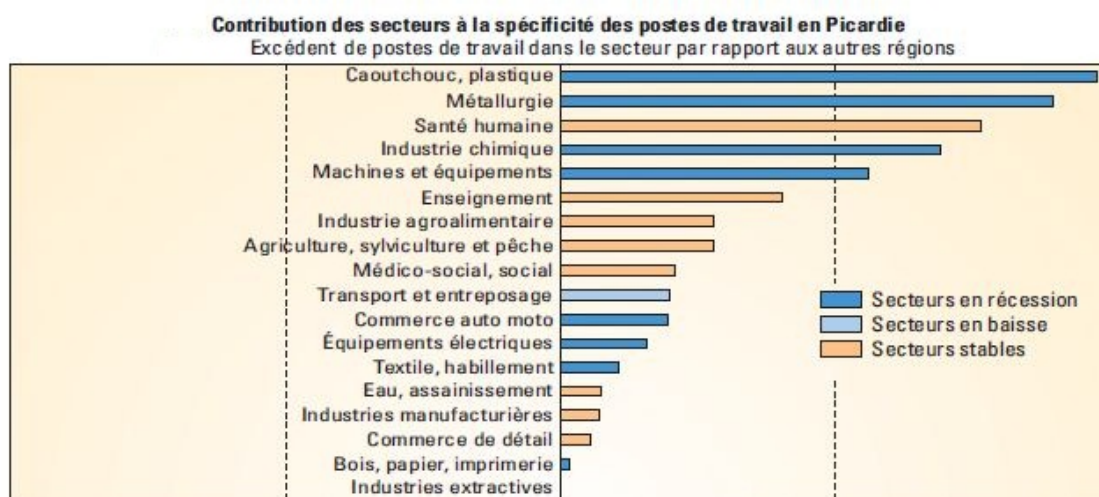
La Picardie comporte encore une forte proportion d'ouvriers : près d'un tiers de la population active occupée est ouvrière, et la population active est majoritairement salariée. L'agriculture occupe peu d'agriculteurs exploitants, malgré une grande superficie de terres dans la région.

Des contrastes forts se font jour au niveau territorial entre :

- Le quart Nord-est en déclin démographique, avec d'importantes difficultés des industries textiles
- Le plateau picard et le Santerre à faible densité de population, une agriculture intensive et des industries disséminées en milieu rural
- Le Nord-ouest, territoire des PME indépendantes et des activités de petite métallurgie
- L'Amiénois qui concentre la majorité de l'activité tertiaire
- Le Sud-ouest qui connaît une dynamique résidentielle et démographique du fait de la proximité de Paris et Roissy et le Sud-est grâce à la proximité de Reims.

- Une spécialisation sur des secteurs sensibles à la crise

L'orientation économique défavorable de la région due à une spécialisation dans des domaines d'activité en perte de vitesse et la concentration des établissements régionaux dans les activités à moindre valeur ajoutée a placé la Picardie parmi les régions les plus sensibles aux conséquences sociales de la crise. Tant pour l'augmentation du chômage que pour les pertes d'emplois, la Picardie est positionnée au second rang derrière la Franche-Comté, à égalité avec la Lorraine pour l'emploi. En effet, quatre des cinq secteurs qui contribuent le plus à la spécificité économique de la Picardie font partie des secteurs en récession.



Source : Insee, Clap 2007

L'emploi salarié a été fortement impacté par la crise : entre 1999 et 2007, le nombre d'emplois a augmenté de 12% en France et de seulement 7% en Picardie. Alors que le nombre de salariés a fortement chuté, la valeur ajoutée de la branche industrielle a néanmoins augmenté de 11% de 1990 à 2002, en lien notamment avec le développement des fonctions logistique et recherche. On observe un accroissement significatif du nombre d'emplois dans la logistique de 45% en Picardie contre 22% au niveau national entre 1999 et 2006. L'effet corridor et le coût du foncier relativement peu élevé font de la Picardie un espace d'accueil adapté pour les implantations logistiques.

Différents secteurs ont ainsi été identifiés comme étant porteurs dans la région :

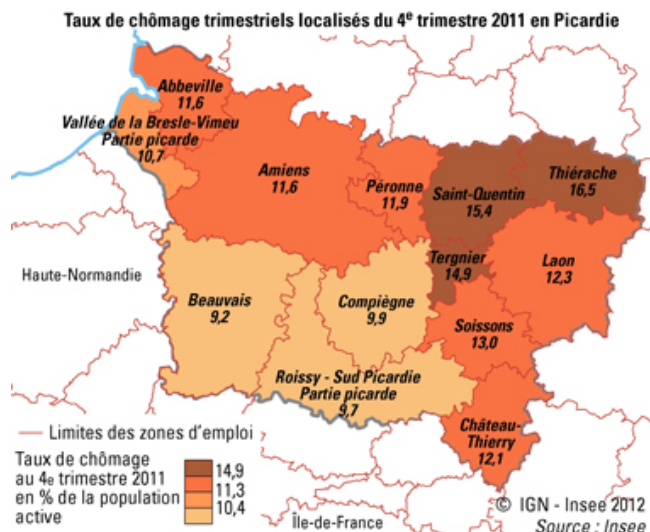
- L'agroalimentaire, en synergie avec l'agriculture
- La construction, avec un doublement de la valeur ajoutée
- Les activités tertiaires qui disposent d'une marge de progression dans la région
- Le transport-logistique, en lien avec le positionnement de la région et le développement des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales.

En outre, si, à l'image du national, la recherche est sous représentée en Picardie, elle

connait un dynamisme renouvelé, lié notamment aux pôles de compétitivité Industries et Agro-Ressources, I-Trans et Up-Tex. L'économie résidentielle représente également un potentiel de développement dans la mesure où elle est inférieure à la moyenne nationale.

- Un niveau de chômage toujours très élevé

Les fragilités structurelles de l'économie picarde ont pour conséquence un taux de chômage élevé, et particulièrement dans l'Aisne.



Au 4^{ème} trimestre 2011, 11,3% de la population active picarde est touchée par le chômage, contre 9,4% en France métropolitaine. La région picarde est la troisième région la plus affectée par le chômage, derrière le Nord-Pas de Calais et le Languedoc-Roussillon. Le taux de chômage dans l'Aisne en moyenne annuelle atteint 13,8%. C'est le département de France le plus touché par le chômage avec l'Hérault.

Au 31 décembre 2010, le revenu de solidarité active est versé à 58 474 foyers picards. 925 247 picards sont couverts par au moins une prestation légale versée par les caisses d'allocations familiales, soit près de la moitié de la population de la région (48,4%). En 2009, les prestations sociales représentent 4,7% du revenu disponible des ménages picards, plus qu'en France (4,1%). Elles atteignent près de 40% du revenu disponible des 10% de ménages les plus modestes en Picardie contre 37,1% en France.

- Une pauvreté qui touche plus les familles monoparentales, les urbains et les jeunes

Avec 18 400€ pour vivre par an en 2009 pour la moitié d'entre eux, la crise économique a fait stagner le niveau de vie des Picards. Un picard sur sept (14,4%) vit sous le seuil de pauvreté, plaçant la Picardie au 7^{ème} rang des régions les plus pauvres.

Les familles monoparentales sont cinq fois plus touchées par la pauvreté que les couples sans enfants. De plus, les femmes, qui composent 80 % de ces familles, sont plus fréquemment en situation d'emploi précaire que les hommes (temps partiel, CDD). Alors qu'il s'agit plus d'une pauvreté urbaine que rurale, les jeunes sont également particulièrement touchés : avec un taux de chômage plus élevé et une présence plus fréquente dans les emplois précaires, un picard de moins de trente ans sur cinq est pauvre.



2^{EME} PARTIE

L'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES PROJETS DES COLLECTIVITES

2.1 Les facteurs d'évolution de l'action publique locale

Cette partie s'applique à identifier les principaux facteurs qui influencent l'évolution de politiques conduites par les collectivités.

A. Une recherche de marge de manœuvre pour faire face à la contrainte financière

D'après les interlocuteurs rencontrés et les principaux indicateurs des finances locales², le facteur qui pèse le plus sur l'action locale est celui lié à la contrainte financière que connaissent les collectivités.

En effet, différents facteurs externes aux collectivités picardes entraînent une détérioration de leur situation financière, impliquant soit une hausse des dépenses soit une baisse des recettes des structures :

- Le contexte économique et les fragilités structurelles spécifiques à la Picardie, ajouté aux conséquences de la crise, qui en plus d'affaiblir la dynamique des recettes fiscales rendent plus aigus les besoins d'investissement publics et la demande de prestations sociales
- La jeunesse de la population et le taux de natalité qui sollicitent une réponse des collectivités en matière d'équipement
- La perte d'autonomie fiscale qu'a signifiée pour certaines collectivités la suppression de la taxe professionnelle
- Les incidences de la politique de l'État, avec les transferts de compétence, le gel de la dotation générale de fonctionnement, ou encore la réduction des services déconcentrés du fait de la RGPP.

Les conseils généraux sont particulièrement exposés à cet « effet ciseau » entre une demande accrue d'aides sociales dans une région particulièrement marquée par la crise économique, l'ampleur des derniers transferts de compétence, et des recettes en baisse liées à une chute des ventes et achats d'immeubles parmi les plus importantes de France qui ampute le montant des droits de mutation. Les difficultés économiques de la région rejaillissent également sur la situation des syndicats intercommunaux dont le fonctionnement est basé sur la redevance, avec une augmentation sensible des impayés de la part des administrés.

Dans ce contexte, la Picardie se caractérise par un montant des dépenses de fonctionnement des collectivités de 327€ par habitant de la région en 2010 très largement supérieur à la moyenne nationale, de seulement 252€ par habitant. Les recettes de fonctionnement sont elles aussi supérieures à la moyenne mais dans des proportions bien moindres.

² DGCL, Rapport de l'observatoire des finances locales 2012, 2011, 2010 et 2007

La dégradation de la situation financière des collectivités picardes se traduit surtout par une explosion du recours à l'emprunt. Même si le montant de la dette par habitant n'est que légèrement supérieur à la moyenne, c'est la progression de ces indicateurs qui est préoccupante. En effet, en lien avec la petite taille de ses communes, la Picardie connaissait initialement un très faible niveau d'endettement. Depuis lors, le montant de sa dette a quasiment quadruplé en 5 ans, de 75€/habitant en 2005 à 285€ en 2010, alors que le montant moyen au niveau national n'a connu qu'une croissance bien plus lente, de 160€ par habitant en 2005 à 255€ en 2010.

La progression du niveau d'endettement est liée notamment au niveau d'équipement souvent élevé proposé par les collectivités de Picardie. *« De longue date, le choix a été fait de privilégier l'investissement, que ce soit dans le centre-ville, la voirie, les équipements sportifs et culturels »*. Et pour faire face à ces dépenses, l'emploi du levier fiscal est limité, dans la mesure où la pression fiscale en Picardie est déjà globalement supérieure à celle de la France métropolitaine. D'après un interlocuteur, *« avant, c'était financé par l'impôt, mais aujourd'hui, l'impôt ne suffit plus, il faut emprunter »*.

Mais le niveau d'endettement ne recouvre pas les mêmes réalités selon la situation de la collectivité, suivant le clivage Nord-Sud propre au territoire picard. Pour certaines collectivités plus aisées, notamment dans l'Oise, c'est un facteur de développement de projets : *« on est globalement une ville qui bouge beaucoup, le budget investissement est conséquent »*.

En revanche, l'endettement est un facteur de fragilisation pour d'autres, avec des situations parfois à la limite de la mise sous tutelle. C'est le cas notamment de collectivités plutôt du Nord de la région aux ressources plus modestes. Pour ces collectivités, la principale priorité est le désendettement. D'après l'une d'entre elles, *« on a un budget conséquent, un nombre important d'équipements, une pression fiscale élevée, un niveau d'endettement élevé donc peu de marge de manœuvre. La priorité, c'est d'essayer de rembourser la dette par de l'épargne »*.

En outre, de très nombreuses collectivités picardes attestent de nouvelles difficultés d'accès à l'emprunt, et cela quelle que soit la situation financière de la collectivité. Depuis la crise des emprunts toxiques et des problèmes rencontrés par la banque Dexia, beaucoup de collectivités font part du manque de disponibilité des fonds des banques pour leurs projets. Selon un interlocuteur, *« avec la crise des liquidités, les banques n'ont plus les moyens de prêter. Pour mes projets de voie verte et de nouveau siège l'année prochaine, si je demande 1 millions, même si je peux le faire au niveau budget, j'aurais des difficultés à trouver une banque qui me prête la somme »*.

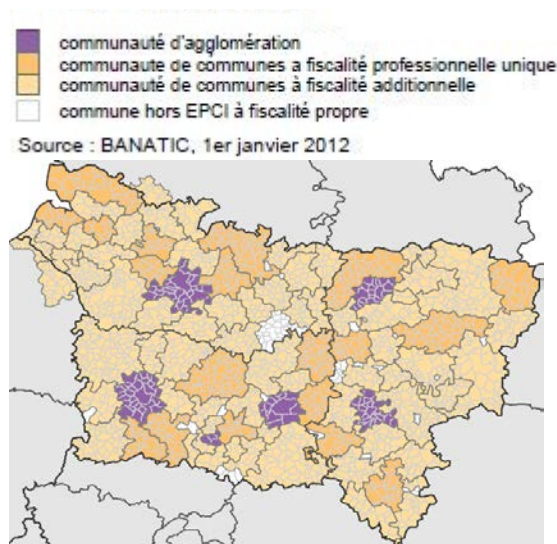
Pour ne pas être freinées par une pénurie de fonds, les collectivités picardes peuvent encore avoir recours à l'autofinancement, même si leur marge d'autofinancement à 89,1% en 2010 est supérieure à la moyenne nationale, et se rapproche de 100%, seuil indiquant un recours nécessaire à l'emprunt pour financer l'investissement. Pour une collectivité, *« la banque et la caisse des dépôts acceptent de nous prêter mais ils ne pourront pas le faire à la hauteur de ce qu'on demande. On aurait pu avoir un problème sur nos projets qui démarrent, si on n'avait pas eu de capacité d'autofinancement »*.

Mais pour beaucoup de collectivités, la raréfaction des ressources financières se traduit par :

- Un resserrement des coûts de fonctionnement avec la mise en place notamment de plan d'économie de gestion et de maîtrise de l'évolution de la masse salariale
- Une réduction de l'offre de service proposée à la population : *« on ne fera pas l'impasse sur la fermeture de services et la réduction des horaires d'ouverture. On ne pourra pas faire seulement « plus avec moins » »*.

- Un frein à la stratégie d'investissement de la collectivité : « on va être dans l'ère des gestionnaires plus que dans celle des développeurs »
- Un arbitrage en matière d'exercice de compétence : pour la région ou les conseils généraux, il peut s'agir d'opérer un recentrage sur les compétences obligatoires

B. Une importante dynamique intercommunale



Avec plus de 98% de sa population couverte par les intercommunalités à fiscalité propre, la Picardie a un taux de couverture nettement supérieur à celui observé à l'échelle nationale (90,2%).

En 2008, les communautés picardes regroupent 2 fois plus de communes que la moyenne (près de 27 contre 13) alors qu'elles sont seulement légèrement plus peuplées (plus de 21 500 habitants contre 20 000 en moyenne). La communauté qui regroupe le plus de communes en compte 89.

Dans un contexte d'important morcellement du territoire lié au nombre conséquent de communes de la Région, l'intercommunalité s'est particulièrement développée en Picardie. En effet, au 1^{er} janvier 2012, 98,8% des communes picardes appartiennent à un groupement communautaire à fiscalité propre.

La région compte 85 communautés dont six communautés d'agglomération : Amiens dans le département de la Somme, Saint-Quentin et Soisson dans l'Aisne, Beauvais, Compiègne et Creil dans l'Oise.

Taux de couverture intercommunale en Picardie au 1^{er} janvier 2012

	Nombre d'EPCI à fiscalité propre			Taux de couverture intercommunale en nombre de :	
	CA	CC	Total	Communes	Habitants
Aisne	2	26	28	97,8 %	98,7 %
Oise	3	24	27	98,7 %	97,3 %
Somme	1	29	30	99,9 %	100 %
Picardie	6	79	85	98,8 %	98,5 %
France	202	2358	2581	96,2 %	90,2 %

Sources : DGCL, Insee

Compétence	Picardie		France	
	Nbre de communautés	en % de l'ens. des communautés	Nbre de communautés	en % de l'ens. des communautés
Aménagement, Urbanisme, PLU, SCOT	72	85,7%	1 787	69,5%
Foncier, opérations d'aménagement	35	41,7%	1 169	45,3%
Aménagement rural	12	14,3%	603	23,3%
Aménagement de sentiers et entretien de berges	17	20,2%	750	29,0%
Création ou gestion de ZA	67	79,8%	1 855	71,8%
Soutien aux activités économiques	47	56,0%	1 340	51,9%
Logement Habitat	74	88,1%	1 932	74,8%
Action sociale	40	47,6%	914	35,4%
Tourisme	49	58,3%	1 663	64,4%
Equipeement (création ou gestion)	50	59,5%	1 676	64,9%
Voirie	54	64,3%	1 567	60,7%
Transport et déplacement	33	39,3%	681	26,4%
Eau, assainissement	54	64,3%	1 098	42,5%
Déchets	75	89,3%	1 911	74,0%
Environnement (pollution, air,...)	41	48,8%	1 105	42,8%
Culture (hors équipement)	48	57,1%	918	35,5%
Sport (hors équipement)	32	38,1%	763	29,5%
Nbre total d'EPCI	84		2 573	99,6%
Nbre moyen de groupe de compétences / epci		10	Nbre moyen de groupe de compétences / epci	9

Source : ADCF - Observatoire de l'intercommunalité - 2008

Les communautés de la région exercent légèrement plus de compétences que la moyenne française, avec un nombre moyen de 10 compétences par établissement contre 9 seulement en France. Les compétences adoptées les plus courantes sont la gestion des déchets, le logement et l'habitat, l'aménagement du territoire et la création ou gestion de zone d'activité.

L'importance du nombre de communes par communautés peut comporter un risque d'immobilisme dans la conduite des politiques. Certains interlocuteurs ont ainsi relevé la difficulté à trouver un consensus et faire avancer les projets pour des communautés composées de plus de 50 élus communaux.

Majoritairement constituées avant la loi Chevènement de 2001, les communautés se sont formées surtout entre 1995 et 2000 après la loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement des Territoires (45% l'ont fait à cette période en Picardie contre seulement 28% en moyenne nationale).

En outre, la Picardie se distingue également par une quantité importante de syndicats intercommunaux, supérieure à la moyenne française dans chacun des 3 départements, au nombre de 281 dans la Somme, 272 dans l'Aisne et 347 dans l'Oise³.

- Les implications des schémas de coopération intercommunaux

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit l'achèvement de la carte de l'intercommunalité en 2014 en fixant trois objectifs :

- la couverture intégrale des départements par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre
- la rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre
- la rationalisation de la carte des syndicats.

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) traduit ces objectifs pour chaque département et sert ainsi de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale pour chaque département.

Etant donné les caractéristiques du tissu intercommunal en Picardie, les principales orientations des SDCI ont porté sur :

- l'extension de la taille des communautés via des fusions ou des disparitions des communautés en dessous du seuil de 5000 habitants qui, si elles ne sont pas nombreuses dans les départements picards, peuvent néanmoins être problématiques
- le rattachement des dernières communes encore isolées
- la réduction du nombre de syndicats, avec notamment beaucoup de dissolution, de fusion ou de transformation de syndicats

D'après l'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'Aisne fait partie des départements qui comptent le plus grands nombres d'extensions simples, et peu de fusions.

Au 31 décembre 2011, les SDCI de la Somme et de l'Aisne sont adoptés, mais pas celui de l'Oise. L'adoption du schéma dans ce dernier département rencontre en effet des difficultés liées notamment au projet d'éclatement d'une communauté, au rattachement de certaines communes isolées et un nombre particulièrement élevé de syndicats, notamment des syndicats à vocation unique pour l'eau et l'électricité.

Ces mesures viennent bousculer les équilibres à l'œuvre en Picardie et changent pour certaines collectivités leur devenir à court et plus long terme. La rationalisation du nombre de syndicats notamment va impacter une large part des collectivités de la région. D'après un interlocuteur, « le SDCI n'a rien changé pour nous au niveau de l'interco. Mais on est touché sur l'eau potable et l'assainissement car on a de multiples syndicats. C'est un dossier complexe, avec en jeu une homogénéisation des tarifs de l'eau ». Et l'intégration de ces compétences aux communautés ainsi que les fusions d'établissements communautaires posent la question de l'harmonisation des modes de gestion.

³ DGCL, 1er janvier 2011

Etant donné la taille modeste des agglomérations et leur nombre restreint en Picardie, les impératifs de regroupement issus des SDCI suscitent une réflexion de la part des structures de moyenne et petite taille. Même si les collectivités ne sont pas concernées à court terme, ce contexte exige des collectivités qu'elles se projettent dans l'avenir et conçoivent une stratégie sur le long terme pour atteindre une taille suffisante et trouver leur place sur le territoire régional. Pour elles, l'adoption d'un positionnement conditionne parfois même la pérennité de l'établissement : *« dans le département, on a une dynamique à 3 pôles, et la communauté de communes est au milieu. Notre enjeu principal, c'est de se doter d'une structure plus forte et plus attractive car si on continue, dans 15 ans, on risque de ne plus exister. L'idée est d'atteindre la masse critique pour créer une communauté d'agglomération et avoir une structure de 15 000 habitants ».*

Dans cette logique, les SDCI amènent aussi les collectivités à envisager l'ensemble des solutions qui s'offrent à elles. D'après un interlocuteur, *« il y a un projet d'user de la réforme territoriale à titre expérimental pour créer une ville nouvelle par disparition des communes. L'autre idée, ce serait de créer une communauté d'agglomération interdépartementale et interrégionale ».*

- Une évolution du positionnement des établissements communautaires

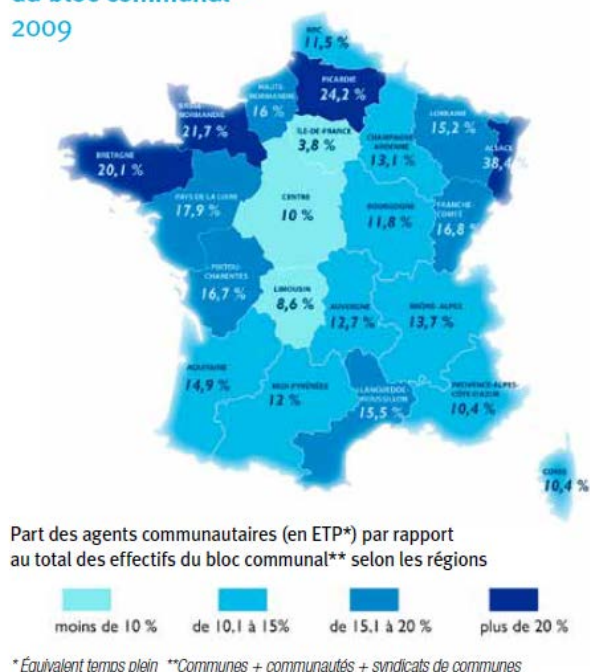
On observe une tendance des communautés à prendre de plus en plus en charge des services à la population de proximité, tels que la petite enfance, le périscolaire, équipements sportifs, services culturels et patrimoniaux, école de musique. Ces compétences supposent une activité de gestion et des profils d'agents différents de la vocation initiale de nombreux établissements communautaires, construits sur des missions d'étude et de projet.

Cette évolution introduit une certaine contradiction pour les communautés, notamment en matière budgétaire, entre des dynamiques d'investissement liées aux projets et le poids croissant des dépenses de fonctionnement. D'après un interlocuteur, *« au moment du transfert de la fiscalité, on nous a demandé de faire des investissements (piscine, etc.), mais au fur et à mesure, on nous délègue des compétences qui coûtent (petite enfance) ».*

En outre, cette tendance participe à renforcer le questionnement autour du partage des rôles et compétences entre communes et communautés. La recherche de l'échelle d'action pertinente associée à l'accent sur les regroupements portés par la réforme territoriale peut amener les communes à se sentir menacées par l'essor de la strate communautaire.

Beaucoup de communes sont d'ailleurs prises dans une relation ambivalente avec les communautés, entre la crainte d'une dépossession et des attentes parfois fortes en matière de transfert ou de mutualisation. *« Les communes ont peur d'être absorbées. Elles sont encore très accrochées à leur clocher, même s'ils se plaignent du poids de leur responsabilité ».* Ces difficultés peuvent se répercuter sur les conditions de collaboration entre les établissements, qui font part pour certains d'un *« constat mitigé des relations avec les intercos : il y a beaucoup de défiance, y compris de la part des cadres et des agents ».*

Pourcentage d'agents communautaires au sein du bloc communal** 2009



Source des données : Insee Colmar, au 31 décembre 2008 - Réalisation : MapsDesigners 2012

Néanmoins la Picardie connaît des démarches de mutualisation très avancées dans certaines de ses communautés d'agglomération, au premier rang desquelles figure la mutualisation complète des services d'Amiens Métropole avec la ville, menée de 2000 à 2007. Cet engagement se traduit au niveau régional par un « coefficient d'intégration intercommunale des ressources humaines » particulièrement fort en Picardie, c'est-à-dire un poids conséquent des effectifs employés par les communautés au sein du « bloc communal », comprenant l'ensemble des communes, communautés et syndicats de communes, comme le montre la carte ci-contre réalisée pour l'AdCF.

En outre, beaucoup de collectivités initient des conventions de mutualisation concernant des postes ou des services. D'après un interlocuteur, « les élus sont encore à convaincre. On pense faire la preuve par l'exemple avec les premières conventions passées ».

C. L'évolution des modes de gestion et d'organisation

- L'étude du mode de gestion le plus efficace

Traditionnellement, les collectivités picardes ont eu tendance à développer des interventions en régie pour juguler les problématiques d'emploi sur le territoire. D'après un interlocuteur, « on a eu quelques déceptions industrielles : une grosse entreprise a fermé il y a 8 ans. La culture des travaux en régie est montée à cette époque ».

Néanmoins, le contexte actuel de tension budgétaire amène aujourd'hui les collectivités à s'interroger sur le mode de gestion le plus pertinent en fonction du service offert. D'après un interlocuteur, « on n'a pas d'a priori. Ce que l'on souhaite, c'est mettre à l'étude ». C'est avant tout la rationalisation des coûts qui guide le choix des collectivités : « on risque de reprendre en régie le nettoyage des rues car ce serait moins coûteux. Mais dans le bâtiment, pour les plombiers ou les couvreurs, il vaut mieux faire faire, car il y a trop de normes à respecter ».

La plupart du temps, les collectivités qui conservent des régies directes le font pour maîtriser la qualité, la réactivité et la tarification du service et externalisent sur des compétences trop spécialisées pour la collectivité, notamment dans le secteur technique : « L'intervention en régie permet de privilégier la réactivité et de mobiliser des effectifs sur des coups durs, surtout qu'on a quelques soucis avec les entreprises. Mais on a du déléguer l'intervention sur le chauffage, car on n'a pas suffisamment d'agents spécialisés ». On observe ainsi une tendance à la reprise en régie de secteurs tels que la restauration municipale ou les associations d'insertion, axée sur une volonté politique de proximité.

En matière de modes de financement, beaucoup de collectivités ont évoqué les contrats de partenariats privé-public (PPP), notamment pour l'éclairage public, avec des points de vue

plutôt contrastés :

- « Le passage à l'éclairage à LED suppose le renouvellement de l'ensemble des points lumineux qui nécessite une capacité d'investissement qui nous dépasse un peu. Le PPP est dans l'air du temps et en plus, il y a une bonne spécialisation dans les groupes privés et beaucoup de concurrence »
- « L'éclairage public a été externalisé via PPP sous le mandat précédent, nous laissant 28 millions d'€ sur 20 ans qui pèsent énormément sur le budget »
- « Les PPP permettent de faire financer le projet par l'entreprise, et l'entreprise a intérêt à aller vite »

- Vers un resserrement de l'organisation territoriale

Initié pour l'action sociale départementale, le mouvement de territorialisation concerne aujourd'hui d'autres secteurs d'actions du département, comme les infrastructures routières ou l'éducation, et même d'autres collectivités, telles que la Région ou certaines grandes villes. Les démarches de territorialisation reposent sur une volonté politique de proximité à l'usager /citoyen et se traduisent par la multiplication de structures déconcentrées telles que les maisons, délégations, unités ou antennes territoriales.

Néanmoins on observe une volonté de rationalisation des organisations territoriales de manière à employer aux mieux les moyens humains et matériels pour offrir une réponse adaptée aux besoins des usagers. Cette évolution a souvent pour conséquence une réduction du nombre de structures par fusion, mutualisation des moyens, et regroupement des professionnels, qui impliquent une spécialisation des agents. Pour l'action sociale, il peut s'agir également de maintenir la couverture du territoire tout en réorganisant le déploiement des structures en fonction de l'évolution de la demande : « les structures sont sectorisées : certains secteurs se vident, d'autres sont en croissance. On profite des départs pour être au plus près de la réalité ».

En matière de coopération entre collectivités, l'absence de métropole forte en Picardie peut avoir tendance à renforcer le rôle des départements. D'après un interlocuteur, « dans la mesure où il n'y a pas d'agglomération forte, le département a un rôle particulier à jouer dans le territoire car même la plus grosse agglomération ne peut faire sans le conseil général. Les agglomérations sont condamnées à s'entendre avec le conseil général ».

■ TENDANCES

- ⇒ Des contraintes budgétaires fortes et une réduction des marges de manœuvre financières des collectivités
- ⇒ Une dégradation financière qui se traduit en Picardie par une progression inquiétante du recours à l'emprunt dans une région jusque-là relativement peu endettée
- ⇒ Une nouvelle difficulté des banques à financer les projets des collectivités depuis la crise des emprunts toxiques
- ⇒ Une intercommunalité particulièrement développée composée de communautés qui regroupent deux fois plus de communes que la moyenne et d'une quantité importante de syndicats
- ⇒ Des équilibres complexes et mal définis entre communes intercommunalités
- ⇒ Des démarches de mutualisation très avancées dans les grosses agglomérations

■ HYPOTHESES D' ACTIONS

- ⇒ Observer l'évolution des besoins en emploi et en professionnalisation liés aux choix de gestion des collectivités
- ⇒ Accompagner les collectivités dans l'élaboration des méthodes de travail partagées entre communes et intercommunalités
- ⇒ Proposer un accompagnement aux démarches de mutualisation des services et de réorganisation de l'activité

2.2 Le pilotage, le management et la gestion des ressources

- Une tension forte sur les services administratifs

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le poids croissant de la contrainte financière connu par les collectivités les amène à resserrer au maximum les coûts de fonctionnement. Dans ce cadre, la gestion administrative sert souvent davantage de variable d'ajustement aux collectivités que les services en contact avec le public. D'après un interlocuteur, *« ce sont les services administratifs où les postes ont le plus diminué au profit d'activités nouvelles à destination de la population »*.

Pour faire face à cette évolution, les collectivités cherchent à développer différentes pratiques telles que :

- Un travail de formalisation et de clarification des procédures
 - Une multiplication des démarches de dématérialisation internes (gestion du courrier, bons de commande...) ou des échanges avec les autres services publics (contrôle de légalité)
 - Un développement de « l'e-administration » en direction des usagers pour les actes administratifs et d'état-civil
 - Une réflexion sur l'organisation des activités et la planification des tâches
- Un besoin marqué en matière de sécurisation juridique

Les collectivités témoignent de la nécessité de renforcer les fonctions juridiques, dans un contexte de complexification du droit, d'inflation normative et de développement des contentieux. En matière de commande publique, les collectivités constatent une multiplication du nombre de marchés qui exigent de créer ou développer les services juridiques, quel que soit la taille de la collectivité. D'après un interlocuteur, *« avant, on passait 15 marchés par an. Aujourd'hui, on en est à 50 par an, aussi bien sur les fournitures, les services et un peu moins les travaux. L'augmentation est liée surtout à une formalisation de l'existant et au respect de la réglementation. Le recrutement de notre juriste a été largement rentabilisé »*.

Et les collectivités font part également d'un important essor des contentieux aussi bien de la part de la population que des agents, voire parfois des élus. On observe ainsi une montée du niveau d'exigence du public dans un contexte de forte évolution du cadre juridique de l'action publique locale et de démocratisation de l'accès à l'information via notamment Internet. *« On a intérêt d'avoir des compétences pointues, car on a beaucoup de recours. Les gens demandent plus de justification, plus d'explication. Et comme la loi est mouvante, la réglementation bouge, ils pensent trouver un cas pour eux. Ils font beaucoup référence à Internet. »* Pour les agents, les recours portent sur les accidents du travail et la reconnaissance de maladie professionnelle.

- La recherche des outils de pilotage pertinents

En outre, la raréfaction des ressources financières fait aussi du pilotage de la gestion publique un enjeu majeur pour les collectivités de la région. Mais si les collectivités s'accordent sur leurs besoins en matière de contrôle de gestion, d'audit ou d'évaluation, la plupart n'a pas les moyens de s'investir dans ces démarches, que ce soit en matière de disponibilité comme de compétence pour développer ces outils. Pour l'un d'entre eux, *« on répond à l'urgence, même si on aimerait avoir un contrôle de gestion et une analyse en termes de personnel »*.

Si beaucoup de collectivités disposent déjà de tableaux de bord de suivi de l'activité, les besoins portent de plus en plus sur des outils de planification des ressources et de

prospective financière. On observe également l'émergence de démarche qualité et de structuration par projets de service, même si elles sont encore peu courantes dans les collectivités. Selon un interlocuteur, *« on a les outils classiques de budget, mais on n'est pas sur du reporting et de l'anticipation. C'est lié au sous-encadrement et au nombre important d'agents d'exécution, au fait que ce ne soit pas dans la culture française et au contexte financier contraint »*.

Néanmoins, le développement de ces outils doit prendre en compte la taille et les besoins de la collectivité. Pour certaines, ils peuvent s'avérer inefficaces et surdimensionnés. *« On a fait un essai de comptabilité analytique sur le mandat précédent, mais ça nous a créé plus de complications que de bénéfices. »* La taille modeste des collectivités en Picardie nécessite un travail d'adaptation des outils de pilotage et de la méthodologie de projet. *« Dans nos tailles de ville, il faut rester pragmatique : on est 11 cadres de direction, il ne faut pas perdre notre réactivité et notre proximité. L'objectif, c'est de trouver un bon équilibre : avoir des outils simples d'information et reporting sans rentrer dans des usines à gaz »*.

Par ailleurs, une grande part de ces démarches s'appuie sur le développement d'outils informatiques, dont les services sont de plus en plus sollicités pour accompagner l'évolution des processus décisionnels. Les directions des systèmes d'information prennent ainsi une dimension stratégique aussi bien pour l'organisation de la collectivité que pour le pilotage de l'activité.

- Un travail sur la mutualisation des services fonctionnels

La recherche d'économie d'échelle amène beaucoup de collectivités à envisager ou à mettre en place des processus de mutualisation des fonctions « ressources », que ce soit entre ville et CCAS ou avec la communauté de communes. Dans cette perspective, les collectivités mettent en commun leurs fonctions de direction, les ressources humaines et la formation, l'informatique et les systèmes d'information, ou encore la fonction achat et les affaires juridiques. Inscrite dans la réforme territoriale, la mutualisation des services fonctionnels est aussi un moyen de compenser la taille modeste de l'intercommunalité.

Les métiers du domaine pilotage, management et gestion des ressources

Compte tenu des données issues du volet statistique, croisées avec les éléments recueillis lors des entretiens sur l'évolution des domaines de compétences, sur les difficultés de recrutement ou le nécessaire renouvellement des effectifs de certains métiers, sont indiqués ci-dessous les métiers dits sensibles sur ce domaine d'activités, dont il serait intéressant d'observer de près les évolutions.

L'agent de gestion administrative est le métier le plus représenté du domaine (plus de 7 % des agents territoriaux picards).

Les métiers à fort renouvellement d'effectifs	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent de gestion administrative	3834	44	12%
Directeur des affaires générales	232	47	26%
Directeur général de collectivité ou d'établissement public	209	50	32%
Directeur général adjoint	78	51	37%

Les métiers avec difficultés ou besoins de recrutement	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Responsable des affaires juridiques	74	38	6%
Directeur financier	71	46	18%

Les métiers à forte évolution de compétences	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Secrétaire de Mairie	1243	47	25%
Chargé d'accueil	816	46	20%
Directeur des ressources humaines	70	44	18%
Conseiller en prévention des risques professionnels	35	42	19%

- Certains interlocuteurs ont pu faire le constat d'un appauvrissement des missions des secrétaires de Mairie dans les collectivités rurales. Selon l'un d'entre eux, « *il va rester au secrétaire de Mairie des missions de base, les missions régaliennes et simples liées à la gestion des collectivités. Avec le soutien de la trésorerie et du centre de gestion, les logiciels de paie et le rôle de la préfecture, il n'y a plus grand-chose qui relève d'une expertise* ». Cette évolution est à également à mettre en lien avec la montée en puissance de la strate intercommunale et les transferts de compétence attenants : « *des communes de 1200 habitants avec 20 agents, qui employaient avant un attaché en fin de carrière comme DGS, emploient aujourd'hui un rédacteur, du fait de transfert de compétences techniques importantes à l'intercommunalité* ». Certains secrétaires de Mairie ont du reste vu leur nombre d'heure décroître à cause de la diminution de la masse de travail.
- Les besoins en matière de finances évoluent de plus en plus vers une analyse en matière de prospective financière aux dépens d'une approche purement comptable. En outre, les syndicats intercommunaux, nombreux en Picardie, rencontrent des difficultés particulières à recruter dans le secteur public sur ce type de compétence du fait de la nature de leur comptabilité.
- Les enjeux en matière de maîtrise de la masse salariale, de mobilité interne, de reclassement et d'individualisation des parcours influencent fortement l'activité du métier de recrutement, et impliquent un renforcement spécifique des compétences relatives à l'orientation professionnelle et l'accompagnement des agents.

■ TENDANCES

- ⇒ La recherche d'une optimisation de la production et de l'organisation administrative
- ⇒ Le développement de démarches de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation des politiques publiques
- ⇒ Une professionnalisation des fonctions supports

■ HYPOTHESES D'ACTIONS

- ⇒ Soutenir les processus de simplification et de standardisation des procédures
- ⇒ Proposer un appui pour adapter les outils de pilotage, de contrôle de gestion et d'évaluation aux besoins des collectivités
- ⇒ Renforcer les compétences et permettre une mise à jour régulière dans les champs financiers, juridiques et des systèmes d'information

2.3 Les politiques publiques de développement et d'aménagement territorial

- Un renouvellement de la politique d'aménagement

En Picardie, les enjeux en matière d'aménagement sont différenciés en fonction du territoire :

- Le Sud de la Région, et particulièrement celui du Département de l'Oise connaît une forte tension au niveau du logement due à l'augmentation du coût du foncier lié à la proximité parisienne. L'enjeu pour les collectivités est de maintenir une mixité sociale en permettant aux populations les moins favorisées de pouvoir continuer à se loger sur le territoire. Les collectivités développent ainsi des actions d'intervention foncière, en termes d'achat de terrains et d'acquisition de structure d'hébergement
- Des opérations partenariales de renouvellement et de requalification urbaine dans les principales agglomérations de la région, avec notamment 9 conventions ANRU⁴ et 21 zones urbaines sensibles (ZUS) réparties dans 12 villes appartenant à 10 agglomérations urbaines, et rassemblant 7% de la population régionale en 2006
- Des actions de réaménagement des centres-villes qui combinent des réflexions sur les modes de déplacement (piétonisation des centres, plan de déplacement urbain), et la recherche l'attractivité commerciale. La ville de Creil a ainsi adopté une stratégie de restructuration du centre autour de la gare pour accueillir le projet régional « Picardie Creil Roissy » de connexion au réseau à grande vitesse
- L'essor des « nouvelles campagnes » en lien avec le dynamisme des aires périurbaines entraîne une évolution des attentes de la population en matière de service, dans la mesure où la population recherche la qualité de vie des zones rurales avec des exigences citadines

Plus globalement, on observe un repositionnement de la Région qui impacte l'ensemble des strates territoriales : jusque-là engagée sur du développement local, la Région va désormais s'investir sur des enjeux plus larges d'aménagement du territoire tels que le réseau routier, un lycée de qualité, un développement économique cohérent, ou une mutualisation des moyens. Selon un interlocuteur, « *la Région souhaite adopter un positionnement interministériel, à l'image d'une DATAR territoriale* ». D'ailleurs, plusieurs interlocuteurs évoquent le possible transfert à terme de la compétence aux Régions. Portées jusque-là par les Pays, les missions locales ont vocation à être regroupées dans la mesure où « *le Pays n'est plus l'échelle pertinente* ».

Par conséquent, la Région a changé de stratégie en matière de financement : elle alloue des fonds en fonction des axes prioritaires préalablement définis et non des besoins exprimés par les territoires, laissant aux communes et communautés le financement des actions de plus petite portée. « *La Région a besoin de mieux gérer ses fonds pour se consacrer à de plus grands enjeux* ».

En outre, la Picardie partage avec l'Île-de-France un Parc naturel régional dans l'Oise, et s'apprête à bénéficier de la création d'un autre en Picardie maritime. D'après les interlocuteurs rencontrés, le Parc naturel régional est « *un outil fort qui pense le développement durable dans toutes ses dimensions* » mais qui pose la question de savoir

⁴ Etat d'avancement du programme national de renouvellement urbain au 1^{er} juillet 2012. Les conventions ANRU en Picardie concernent Amiens, Creil, Beauvais, Compiègne, Méru, Nogent-sur-Oise, Noyon, Saint-Quentin, Soissons.

« comment rendre compatible les contraintes imposées par la structure en terme d'aménagement et l'aspiration des communes en matière de développement ».

- Un enjeu central de développement économique

Au regard des difficultés d'emploi du territoire, les collectivités picardes sont particulièrement investies en matière de développement économique : elles cherchent avant tout à accroître leur attractivité pour favoriser l'installation d'activités créatrices d'emploi. Cette volonté se traduit par le développement de zones d'activités, le réaménagement et la restructuration de zones industrielles, la constitution de réserves foncières, la vigilance sur les entreprises en difficulté et la définition de pôle d'expertise en fonction des atouts de chaque territoire. De façon générale, les collectivités ont tendance à favoriser l'industrie ou le tertiaire plus que la logistique déjà très implantée, à la fois pour diversifier leurs activités et parce que les implantations logistiques sont très consommatrices d'espace et peu de main d'œuvre.

En outre, on observe également un changement d'approche dans la conduite des politiques de développement économique : l'interdépendance croissante des territoires, la généralisation de la crise et la difficulté à identifier les secteurs d'avenir limitent les risques de concurrence, voire de surenchère entre collectivités. D'après un interlocuteur, *« il y a de telles modifications dans la stratégie de développement économique qu'on ne sait plus quels secteurs se développent. Ce qui a été décidé il y deux ou trois ans est obsolète aujourd'hui. »*

En matière de développement économique aussi se pose la question de l'échelle d'action la plus pertinente :

- *« La Région laisse aux agglomérations l'octroi des aides aux entreprises pour l'immobilier car on estime que c'est le niveau le plus cohérent pour accompagner les entreprises, du fait de leur connaissance du foncier »*
- *« Avec l'arrivée du TGV, tout le monde voulait faire un centre de tourisme et d'affaires. Il y a un vrai besoin de régulation et d'aide à la décision »*

Souvent sous-estimé, la Picardie bénéficie pourtant d'un potentiel de développement important en matière de tourisme que les collectivités cherchent à exploiter en multipliant les projets et renforçant la communication, et malgré une carence en matière d'infrastructures d'hébergement et de restauration.

- Des grands projets favorisant l'accessibilité de la région



Déjà dotée de bonnes infrastructures autoroutières et de l'aéroport de Beauvais-Tillé, qui dispose du meilleur taux de remplissage des avions en France, l'accessibilité de la région va encore s'améliorer grâce aux projets du barreau TGV Creil-Roissy et du Canal Seine nord Europe⁵. Ce dernier, prévu à l'horizon 2020 entre l'Oise (Compiègne) et le canal Dunkerque-Escaut (Cambrai), répond à un besoin de désenclavement du bassin de la Seine, et va ouvrir la France sur le réseau fluvial à grand gabarit du Nord et de l'Est de l'Europe.

Si l'accessibilité progresse globalement, la couverture en matière de transport en commun est encore limitée. D'après un interlocuteur, « on est dans le règne de la voiture particulière. 77% des actifs de la communauté de communes vont travailler à Roissy ou Paris, et il n'y a pas de train alors même qu'on n'est qu'à 20 minutes de Roissy. » Pour inciter les usagers et limiter les zones enclavées, les collectivités proposent différents services tels que les transports à la demande, la mise en place d'un billettique unique, le développement de l'information voyageur et la diversification des supports via les nouvelles technologies.

Les métiers du domaine des politiques publiques d'aménagement et de développement territorial

Les métiers à fort renouvellement d'effectifs	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Pas de métiers concernés			

Les métiers avec difficultés ou besoins de recrutement	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Développeur économique	64	37	-

Les métiers à forte évolution de compétences	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Chef de projet développement territorial	90	40	9%
Chef de projet urbanisme et aménagement	60	41	16%
Conseiller environnement	60	34	5%

- Dans le champ de l'aménagement, les collectivités sont à la recherche de profils tels que des architectes-urbanistes ou aménageurs-urbanistes, qui combinent une culture généraliste et des spécialisations sur les enjeux environnementaux, touristiques ou encore relatifs au trait de côte.
- Plus globalement, la complexité et l'envergure des projets dans ce domaine incitent au développement des approches pluridisciplinaires, qui exigent de renforcer les compétences en matière de coordination de projets. D'après un interlocuteur, « il y a

⁵ Un communiqué du ministère du développement durable au 30 août 2012 a néanmoins annoncé le lancement d'une mission d'analyse et de proposition portant sur la faisabilité financière du projet

quelques années, les chefs de projet géraient un projet de A à Z, alors qu'aujourd'hui il s'agit d'un travail d'équipe autour d'un chef de projet référent pour bénéficier des regards croisés. L'approche pluridisciplinaire est la meilleure manière d'envisager les problématiques d'aménagement ».

- La conception d'outils d'analyse et de planification, tels que les schémas, fait appel à des compétences accrues en ingénierie pour les agents. Les collectivités demandent de plus en plus aux agents non seulement de produire des diagnostics et des états des lieux, mais aussi d'être force de proposition, de s'engager sur des pistes d'action, voire anticiper les évolutions. « On a besoin d'un lien entre la réflexion stratégique et l'outillage ».

■ TENDANCES

- ⇒ Un changement d'échelle pour traiter des politiques d'aménagement comme de développement économique
- ⇒ La nécessité de développer un travail pluridisciplinaire pour croiser les approches
- ⇒ Une région porteuse de projets d'envergure nationale en matière de transports

■ HYPOTHESES D' ACTIONS

- ⇒ Renforcer les compétences en ingénierie et conduite de projets sur les problématiques connexes de requalification urbaine, d'attractivité économique ainsi que de transport et déplacement
- ⇒ Proposer des formations aux outils prospectivistes de diagnostic des territoires
- ⇒ Intégrer la dimension de développement durable à l'ensemble des domaines de l'offre

2.4 Les interventions techniques

- Un profond mouvement de modernisation et de professionnalisation des interventions techniques

Les avancées technologiques, le renforcement du cadre juridique et l'intégration des préoccupations environnementales ont contribué à moderniser le domaine des interventions techniques dans les collectivités picardes tant sur le plan technique, réglementaire qu'environnemental :

- La mécanisation, l'automatisation et l'informatisation croissante des métiers tend à transformer profondément l'activité des agents et les compétences requises sur les postes. Par exemple, certaines collectivités envisagent d'investir pour que l'agent de déchetterie qui trie aujourd'hui manuellement les déchets sur la chaîne le fasse à terme par le moyen d'une tablette tactile, exigeant alors des compétences plus proches de celle d'un opérateur informatique
- Les interventions techniques connaissent aussi une multiplication des normes nationales ou européennes, avec un accent dans les collectivités sur celles relatives à l'hygiène et la sécurité, impliquant d'importants changements de pratiques.
- La meilleure prise en compte de l'impact environnemental des interventions techniques semble aujourd'hui traverser l'ensemble des secteurs à travers l'adoption de procédés écologiques, qu'il s'agisse de limiter l'emploi des phytosanitaires dans les espaces verts, de développer le recours aux énergies renouvelables, de remplacer les produits de nettoyage pour l'entretien des locaux, d'utiliser un matériau recyclé dans les enrobés de la voirie, etc.

Pour mieux faire face à ces évolutions, certaines collectivités ont recours à des profils d'ingénieur hygiène, sécurité et environnement chargés de veiller au respect des normes et de définir la politique de la collectivité.

- Un accent sur l'action de proximité

Dans le domaine technique, les collectivités souhaitent offrir une intervention de proximité qui prenne en compte les attentes de la population par rapport à leur cadre de vie. On observe d'ailleurs une croissance du niveau d'exigence des usagers, qui implique pour les agents des services techniques de développer leurs compétences en matière d'accueil et d'interface à l'utilisateur.

Les collectivités proposent différents outils pour être plus réactives à la demande des habitants :

- Les services de numéro vert ou des cellules d'accueil permettant un recueil des réclamations, assorti d'un suivi précis des suites données à l'appel
- Les brigades d'intervention spéciale, qui peuvent être relatives à la propreté, à l'urbanisme, aux graffitis ou à la voirie

- Un renforcement de la fonction de maîtrise d'ouvrage

De manière générale, la complexité des projets et la spécialisation accrue des professionnels exigent un renforcement du positionnement des collectivités picardes en matière de maîtrise d'ouvrage. D'après un interlocuteur, « *l'évolution fait que le high-tech, ce n'est pas pour nous. On a un chauffagiste qu'on forme un peu, mais on ne peut pas embaucher 5 chauffagistes de plus pour les spécialiser sur le granulé-bois, la chaudière à copeaux. On fait appel à un prestataire extérieur. Dans le bâtiment, on est à la limite de notre* »

technicité. »

Pour autant, le recours à un prestataire ne signifie pas le retrait de la collectivité. Au contraire, pour être en capacité d'effectuer le suivi et la négociation avec les entreprises, les agents doivent posséder eux aussi une expertise technique dans le domaine. Selon un interlocuteur, « *les agents doivent être capables de comprendre, de diagnostiquer, de passer commande. Il faut être de plus en plus technique pour effectuer le contrôle et le suivi* ».

- Une rationalisation des bâtiments, des équipements et de leur fonctionnement

Le contexte de tension financière favorise le développement des politiques d'entretien et de maintenance du patrimoine en Picardie au dépend de l'investissement dans des équipements nouveaux. Selon un interlocuteur, « *le gros enjeu, c'est la rénovation et la réhabilitation du patrimoine de la collectivité. Avant, on était plus préoccupé par l'aménagement neuf : on arrive à une rupture.* » Très souvent, les collectivités sont contraintes de chercher des solutions pour prolonger la durée de vie d'un équipement par manque de moyen pour le renouveler. « *Pour les chaussées, la stratégie d'entretien de la route ou celle de rénovation sont des stratégies économiques différentes, qui n'induisent pas les mêmes compétences pour les agents.* »

En outre, la rationalisation des équipements menée par les collectivités passe aussi par une volonté forte de maîtrise des dépenses énergétiques, permettant d'allier les préoccupations environnementales au souci d'une baisse des frais de fonctionnement. Dans cette perspective, les collectivités réalisent des bilans et diagnostics de performance énergétiques, et définissent des priorités d'investissement. D'après un interlocuteur, « *les priorités sont plutôt sur l'isolation-chauffage, car toutes les autres consommations représentent une part beaucoup moins importante* ».

La mise aux normes en matière d'accessibilité représente également un enjeu financier important pour les collectivités picardes. Certaines d'entre elles s'impliquent plus particulièrement dans la démarche en confrontant le diagnostic proposé à des commissions d'usagers.

Les métiers du domaine des interventions techniques

Les agents d'entretien polyvalents représentent le plus grand nombre d'agents territoriaux de la région (14,2 % des agents).

Les métiers à fort renouvellement d'effectifs	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent d'entretien polyvalent	7528	48	20%
Jardinier des espaces horticoles et naturels	1799	43	11%
Agent d'exploitation de la voie publique	1114	45	12%
Magasinier	153	47	20%
Opérateur en maintenance des véhicules	128	48	26%
Chauffeur	103	49	30%

Les métiers avec difficultés ou besoins de recrutement	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Ouvrier polyvalent de maintenance des bâtiments	1953	47	25%
Responsable des services techniques	151	48	17%
Conducteur de travaux en infrastructures	122	49	25%
Ingénieur en infrastructures	74	47	24%
Chargé d'opération de construction	26	49	25%

Les métiers à forte évolution de compétences	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent de collecte	486	42	11%
Agent de déchetterie	379	41	13%
Responsable de la gestion des déchets	48	36	6%

- Les métiers des interventions techniques qui concentrent les effectifs les plus nombreux, tels qu'agent d'entretien, ouvrier polyvalent du bâtiment, agent de collecte ou jardinier des espaces horticoles, présentent des caractéristiques communes en termes de problématiques de maladie et d'usure professionnelles, de qualification et de reclassement auxquelles les collectivités doivent faire face.
- Les enjeux en matière de maîtrise de l'énergie suscitent un besoin émergent de compétences d'ingénierie et de diagnostic de la performance énergétique, même si les effectifs des métiers de responsable énergie et de gestionnaire de flux restent marginaux pour le moment (respectivement 10 et 7 agents au niveau régional).
- Les conseils généraux alertent sur les difficultés de recrutement qui se profilent sur les postes de techniciens et d'ingénieurs des routes. Après avoir puisé dans les effectifs de l'équipement, ces collectivités commencent à peiner pour trouver des profils adaptés dans la fonction publique territoriale, du fait de leurs spécificités en matière de sécurité routière, d'éclairage public, d'exploitation de routes à fort trafic, de la viabilité hivernale, ou encore d'ouvrages d'art. *« Jusqu'à récemment, on arrivait à recruter des gens formés, mais à l'Etat, le gisement est terminé ».*
- Pour les métiers d'exécution du champ technique, tel qu'ouvrier polyvalent du bâtiment ou agent d'exploitation de la voirie, pour lesquels les collectivités peuvent être en concurrence avec le secteur privé, les interlocuteurs constatent l'influence du contexte économique sur les difficultés de recrutement : *« Quand l'activité économique n'est pas bonne, on a du monde, mais dès que ça repart, on rencontre des difficultés ».*

■ TENDANCES

- ⇒ Une modernisation des interventions techniques issues des avancées techniques, des obligations réglementaires et des normes environnementales
- ⇒ Des politiques qui privilégient l'entretien et la maintenance du patrimoine plutôt que le développement de nouveaux équipements
- ⇒ Un rôle croissant en matière de suivi, de négociation et de contrôle des prestataires
- ⇒ Un accent sur la maîtrise des dépenses énergétiques

■ HYPOTHESES D'ACTIONS

- ⇒ Travailler sur les dimensions de concertation et d'interface avec les usagers
- ⇒ Renforcer les formations à la maîtrise d'ouvrage, à la conduite de projets et d'opérations et à la sécurisation de la commande publique, en proposant le niveau d'expertise technique adapté
- ⇒ Intégrer les évolutions liées à l'introduction de l'informatique aux itinéraires métiers du secteur technique
- ⇒ Proposer une actualisation permanente des connaissances en matière de technologies énergétiques et de réglementation environnementale

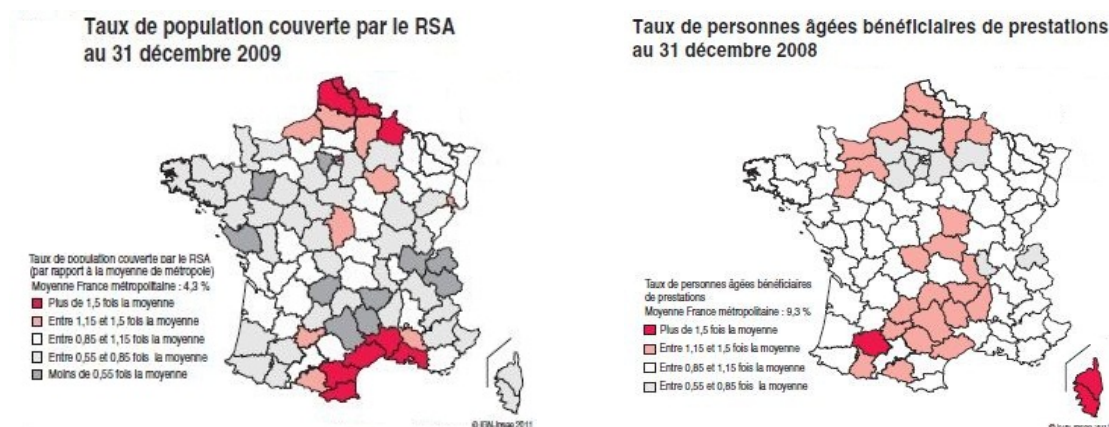
2.5 Les services à la population

- Une volonté de faciliter les démarches du public

Inscrit dans la tendance générale de rationalisation de l'activité, les champs relatifs à l'accueil du public, la délivrance d'actes d'état civil, les formalités administratives ou les élections en Picardie connaissent une importante évolution de leur offre de service à travers trois principaux leviers :

- Un principe d'adaptation aux besoins du public qui prend en compte la contrainte financière. Beaucoup de collectivités mettent en place des systèmes de suivi de la fréquentation et cherchent à ajuster au mieux leurs horaires à la demande du public. *« On propose deux journées continues mais les nocturnes ne correspondent pas au besoin de la population, constitué de beaucoup de mères seules pour qui c'est plus pratique de venir en journée ».*
 - La dématérialisation des démarches administratives, qui impacte profondément l'activité mais aussi la présence du public. Les collectivités multiplient les démarches en ligne, la numérisation des actes et les dispositifs de réponse aux télé-demandes. D'après un interlocuteur, *« avec internet, on a moins de public qui se déplace. On ne voit plus les familles. L'enjeu, c'est de faire comprendre qu'on travaille quand même ».* La charge de travail est même souvent accrue, dans la mesure où l'obtention des documents est facilitée et le nombre de demandes non contrôlé. *« On n'a jamais autant délivré d'acte qu'aujourd'hui car ça ne coûte rien à l'usager, mais pour la collectivité, ça a un coût et ça demande une grande réactivité ».*
 - La problématique de l'accueil et de l'orientation de l'usager : les collectivités souhaitent de plus en plus valoriser les fonctions d'accueil, en tant qu'elles représentent la porte d'entrée vers les services et la vitrine de la collectivité. Selon un interlocuteur, *« les agents d'accueil sont souvent la dernière roue du carrosse. Ils sont de faible niveau, coupés de l'administration ».* Dans ce cadre, certaines collectivités envisagent de s'engager dans des démarches qualité type Qualiville.
- Une politique d'action sociale axée sur une approche globale des problématiques

Tous les principaux indicateurs socioéconomiques tels que le taux de chômage, le niveau de pauvreté, ou encore la faible qualification indiquent une problématique sociale particulièrement sensible en Picardie. Les interlocuteurs rencontrés font en effet l'analyse d'une précarisation, voire d'une paupérisation des publics, qui concerne aussi bien les travailleurs pauvres, les jeunes que les retraités. La Somme et l'Aisne font d'ailleurs partie des départements qui connaissent une part de bénéficiaires de prestations supérieure à la moyenne nationale aussi bien pour le RSA que pour les personnes âgées.



En matière d'action sociale, les collectivités sont à la recherche d'une plus grande transversalité et du développement de la pluridisciplinarité. D'après un interlocuteur, *« c'est l'idée selon laquelle on ne peut pas traiter un individu de manière saucissonnée : il faut*

coordonner les approches et les partenaires. Il n'y a pas qu'un seul professionnel qui ait la réponse ». La volonté de promouvoir une approche globale se traduit également par un regroupement autour d'une thématique commune de l'intervention de différents services et partenaires dans une même structure, à l'image d'une « maison de la famille » qui sollicite aussi bien un travail du CCAS, de la direction de la prévention – sécurité, des animateurs de quartiers et du service jeunesse. En outre, les collectivités font part d'un besoin fort en matière de prospective avec notamment des projets d'observatoires locaux sur les besoins sociaux ou la précarité « afin de disposer d'éléments quantitatifs et qualitatifs pour orienter la politique publique et arbitrer les choix ».

Parallèlement à ces enjeux, l'action sociale des conseils généraux repose également sur :

- Une volonté de développer une culture de l'évaluation, en évoquant la possibilité de l'introduire dès la formation initiale pour l'encadrement
 - Des réorganisations qui s'appuient sur une rénovation du management du social dans un champ où prime la légitimité du diplôme
 - Un mouvement de responsabilisation de l'usager : d'après un interlocuteur, quel que soit le champ concerné, *« plus on travaille avec l'usager et le sollicite, plus ils sont actifs. Cela suppose des méthodes différentes pour le professionnel : il n'y a pas que l'écoute »*.
 - Une mutation du travail social relative à la multiplication des procédures administratives complexes, aux dépens de travail clinique, qui sollicite un travail coopératif en mode projet
 - La mise en œuvre d'une logique de projets sociaux de territoire
- Une montée en charge de la demande sociale

De façon générale, la tension à l'œuvre sur les finances départementales incite les conseils généraux à limiter la croissance des structures d'hébergement, que ce soit dans le champ de la protection de l'enfance en favorisant le placement auprès d'assistantes familiales ou le retour chez les parents, que dans celui des personnes âgées. Pour ces dernières, les collectivités cherchent à favoriser le maintien à domicile en développant des services d'aide et de soins infirmiers à domicile, de portage de repas ou de téléalarme, et en proposant une politique spécifique d'adaptation de l'habitat (intégration des normes handicap, emplacement pour cabinet de médecins).

L'évolution des problématiques, liées à l'émergence de maladies neuro-dégénératives et au développement des pathologies psychiatriques suscite un fort besoin de professionnalisation des personnels sur l'accompagnement des personnes âgées dépendantes. Pour autant, beaucoup de collectivités picardes délèguent ces services au secteur associatif. D'après un interlocuteur, *« avec 77 services d'aide à domicile dans le département, le conseil général a de grosses difficultés à tout coordonner »*. A cet effet, un conseil général envisage d'internaliser les CLIC (centre local d'information et de coordination gérontologique) *« pour garantir l'équité de traitement des usagers grâce à un pilotage unique »*. Néanmoins, certaines collectivités anticipent une disparition progressive des services associatifs du secteur, liée à la perte des exonérations patronales, et projettent de s'y engager à un niveau intercommunal dans le cadre de la création d'un centre intercommunal d'action sociale.

Etant donné la part importante de moins de 20 ans en Picardie, les collectivités proposent un nombre important de services à destination de l'enfance et la jeunesse. Dans un contexte de cumul des difficultés rencontrées par les jeunes, les collectivités picardes sont particulièrement engagées dans les dispositifs de réussite éducative issus du plan de cohésion sociale de 2005, qui visent à créer, pour les jeunes de 2 à 16 ans et leurs familles, des dispositifs d'aide sanitaire, sociale, culturelle et éducative reposant sur un travail de coordination entre partenaires locaux. Les collectivités proposent de plus en plus de dispositifs d'accompagnement et de soutien à la parentalité, en mettant notamment à

disposition des psychologues dans des lieux d'écoute tels que des maisons des parents et des enfants.

Au regard du taux de natalité élevé, les collectivités doivent faire face une demande croissante de places d'hébergement en structure d'accueil de petite enfance. En lien avec une forte diversification des attentes et une demande d'élargissement des créneaux horaires, le développement du multi-accueil et la mise en place de la prestation de service unique ont renforcé la recherche d'optimisation des taux d'occupation. En outre, l'attrait pour le métier d'assistante maternelle a pu avoir un impact sur le développement des structures collectives dans certaines collectivités : *« Comme, pour des raisons économiques, les assistantes maternelles sont nombreuses dans la commune, l'accueil collectif est peu développé »*. Par ailleurs, la structuration des réseaux d'assistantes maternelles est très variable d'un département à l'autre : *« le réseau est très fort dans l'Oise, se structure dans l'Aisne, et quasi inexistant dans la Somme »*.

D'après l'Insee, les services à la personne en Picardie représentent un potentiel d'emplois d'ici 2020. Etant donné le vieillissement attendu de la population et l'augmentation des personnes âgées dépendantes, les perspectives de création d'emploi dans ce secteur apparaissent favorables. De plus, un tiers des personnes exerçant un métier en lien direct avec les services à la personne devrait quitter son emploi dans la prochaine décennie, dégageant 15 000 emplois potentiels d'ici 2020. L'essentiel de ces départs concernent 3 métiers : employés de maison, aides à domicile/aides ménagères et assistantes maternelles.

- Un travail sur la démocratisation de l'accès à la culture

Avec plus 1400 monuments historiques classés et contrôlés, dont 6 cathédrales, la région, berceau du gothique, concentre 4% du patrimoine national. D'après un interlocuteur, *« souvent désigné comme le parent pauvre, il persiste pourtant beaucoup d'événementiel et de vie associative dans le domaine culturel en Picardie »*.

Mais la ruralité et la faiblesse de l'armature urbaine, la proximité de la capitale et le niveau modeste de formation sont autant de facteurs qui contribuent au retard dans l'accès à la culture observé en Picardie, à travers le faible nombre de structures de production culturelle et le niveau d'intervention du ministère de la culture parmi les plus bas de France rapporté au nombre d'habitants.

Dans ce cadre, les politiques menées par les collectivités mettent l'accent sur les aspects de médiation culturelle et de communication, en lien avec les services d'animation de quartiers, les centres sociaux et les écoles. Pour un interlocuteur, *« l'objectif est de toucher tous les publics et plus particulièrement les publics des quartiers »*. Les collectivités cherchent de plus en plus à proposer des structures de proximité intégrées à leur environnement en expérimentant des dispositifs artistiques sollicitant la population.

Les bibliothèques et médiathèques connaissent par ailleurs une importante mutation de la demande et des pratiques des usagers, en lien avec les évolutions technologiques et internet, qui orientent de plus en plus ces structures vers des lieux de vie, d'animation et de médiation.

Les métiers du domaine des services à la population

Les métiers à fort renouvellement d'effectifs	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent d'accompagnement de l'enfance	2126	46	18%
Aide à domicile	2052	44	17%

Animateur de loisir	1691	34	3%
Agent polyvalent de restauration	1573	48	21%
Assistante familiale	1517	51	37%

Les métiers avec difficultés ou besoins de recrutement	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Assistant d'accueil petite enfance	878	43	13
Cuisinier	499	45	15%
Infirmier	217	45	16%
Aide-soignant	192	40	10%
Educateur de jeunes enfants	124	41	5%
Médecin clinicien	105	51	36%
Puéricultrice	83	47	27%
Sage-femme	43	48	24

Les métiers à forte évolution de compétences	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Travailleur social	1177	45	12%
Médiateur culturel	155	42	14%
Responsable d'unité territoriale d'action sociale	102	48	24%

- L'évolution de la culture professionnelle à l'œuvre dans le domaine du travail social passe par une appropriation des outils d'ingénierie, de gestion des dispositifs et de management collaboratif, ainsi que par une sensibilisation aux démarches d'évaluation. D'après un interlocuteur, « *on a besoin à la fois d'hyper spécialistes sur le terrain, mais aussi d'assembleurs généralistes* ».
- Les collectivités picardes connaissent les mêmes difficultés de recrutement de personnel diplômé du secteur médico-social qu'au niveau national avec :
 - une pénurie de médecins et de sages-femmes, liée en particulier au nombre peu élevé de diplômés et au niveau de rémunération proposé par les collectivités
 - une insuffisance de candidatures pour les postes d'infirmiers ou aides-soignants, eu égard aux conditions de travail et aux pathologies rencontrées souvent difficiles
 - des besoins souvent urgents de recrutement et de remplacement dans la petite enfance, notamment d'auxiliaires de puériculture ou d'éducatrices jeunes enfants, en lien avec la réglementation relative au nombre de diplômés et la nécessité de repasser un concours spécifique pour la territoriale, qui suscitent le développement des démarches de validation des acquis de l'expérience dans le domaine.
- Les métiers en contact avec la population, en particulier avec les enfants et adolescents, les personnes âgées et les personnes en difficultés sociales sont fortement exposés aux problématiques d'usure professionnelle et de risques psychosociaux, qui peuvent se traduire par un absentéisme élevé et des besoins de remplacement importants.
- Alors que les collectivités peinent à trouver des candidats, le métier de cuisinier connaît une montée en charge en matière de professionnalisation et de responsabilités : « *Il y a 30 ans, on leur demandait de faire à manger. Aujourd'hui, le chef de cuisine est un encadrant / manager, qui doit avoir des notions de nutrition,*

de biologie, de chimie ». Certaines collectivités envisagent de recourir à l'apprentissage pour ce métier dans les établissements d'enseignement.

- Dans le domaine culturel, les situations précarité et d'inadéquation entre statut et diplôme sont porteuses de problématiques en matière d'évolution, de valorisation et de reconnaissance des compétences des agents : *« On va se retrouver prochainement face à des difficultés pour des personnes en stages longs dans les musées sur des niveaux master. On les recrute en insertion et on les titularise comme adjoint du patrimoine alors qu'ils sont surdiplômés. Ce n'est pas valorisant pour ces jeunes ».*

■ TENDANCES

- ⇒ Des politiques reposant sur la coordination entre les différents services et avec les partenaires locaux
- ⇒ Une volonté de multiplier les solutions alternatives à l'hébergement
- ⇒ La recherche d'une complémentarité avec l'action des structures associatives
- ⇒ Une évolution du positionnement des professionnels qui implique une adaptation des pratiques
- ⇒ Un accent sur la médiation culturelle pour favoriser l'accès à la culture

■ HYPOTHESES D'ACTIONS

- ⇒ Consolider les compétences en animation et ingénierie des dispositifs dans le cadre de la coopération avec les structures associatives et des politiques partenariales
- ⇒ Développer les compétences en matière d'évaluation des politiques sociales
- ⇒ Accompagner la professionnalisation du métier d'aide à domicile autour de la psychologie et du vieillissement du public pris en charge
- ⇒ Observer plus précisément les métiers des services à la personne en termes de besoin de qualification ou de validation des acquis de l'expérience, de politique de prévention et de reclassement, ainsi qu'en matière d'anticipation des départs en retraite

A. Les activités d'incendie et de secours

Les interlocuteurs des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) rencontrés font état d'une augmentation tous les ans du nombre d'intervention, liée notamment :

- à l'accroissement de la population
- à une part de plus en plus grande du volet de secours à la personne, dû aux nombreuses incivilités et recours parfois excessifs aux services des SDIS
- au retrait des autres services publics de secours dans les territoires : « *on supplée la carence ambulancière du SAMU* », « *on fait face à un afflux de demandes liées à la disparition des médecins ruraux et la sous-médicalisation* »

En revanche, les SDIS n'interviennent plus chez les particuliers pour l'enlèvement des nids de guêpes, mais uniquement dans les lieux publics.

La contrainte financière se resserre puisque dans le même temps, les SDIS s'attendent à une baisse du financement des conseils généraux, « *ou tout du moins une volonté de ralentir l'augmentation* », alors que les dépenses de personnel constituent la principale part de leur budget. Quelques démarches de mutualisation s'initient, entre SDIS et conseil général, par exemple pour l'atelier mécanique, ou à travers le partage des locaux de l'école départementale.

Les SDIS s'investissent également dans des plans de réhabilitation de centres de secours, avec souvent une remise à niveau importante à faire. Dans un cadre financier contraint, ces démarches peuvent inciter les SDIS à repenser l'organisation et la structuration des centres sur le territoire, se traduisant par des regroupements voire des fermetures de structures.

En outre, les SDIS sont amenés à moderniser leurs centres de traitement de l'alerte, représentant pour l'un d'entre eux « *une révolution informatique* ». Dans ce cadre, les véhicules peuvent désormais être dotés de liaisons satellites, de tableaux interactifs, comprenant une visualisation en temps réel du véhicule au centre opérationnel. Selon les interlocuteurs rencontrés, les agents ont besoin de bénéficier d'une meilleure appropriation des NTIC, dans la mesure où « *l'utilisation de l'ordinateur est nécessaire pour faire partir le personnel et les engins* ».

Certains interlocuteurs ont également signalé l'émergence d'activités en matière de recherche des causes et circonstances d'incendie, qui pourraient à terme prendre de l'ampleur.

B. Les activités de sécurité et de police municipale

En Picardie, les enjeux en matière de sécurité se concentrent principalement dans les grandes agglomérations et le département de l'Oise. Du fait notamment de sa proximité avec Paris, l'Oise a le taux de criminalité le plus élevé (54 pour 1 000 habitants) et concentre 44 % des crimes et délits de Picardie, caractérisé notamment par une délinquance de passage (vol de voiture, cambriolage) dans la partie Sud. Dans ce contexte, de plus en plus de collectivités investissent dans des dispositifs de vidéoprotection et des centres de surveillance urbains. Les communes de petite et moyenne cherchent à se regrouper au niveau intercommunal pour mutualiser les coûts importants de ces dispositifs.

Qu'il s'agisse de la police nationale ou de la gendarmerie le cas échéant, les polices municipales collaborent étroitement avec les services nationaux, parfois « *comme si on était un deuxième commissariat* », même si les collectivités constatent néanmoins un désengagement de l'Etat. Pour un interlocuteur, « *on va vers une façon anglo-saxonne de faire la sécurité : une police locale et une police spécialisée* ». En matière de spécialisation,

la police municipale picarde privilégie la moto et le VTT, pour favoriser le contact avec la population.

En outre, les interlocuteurs rencontrés font état d'une formalisation croissante de l'activité à travers la rédaction de fiches de suivi, de compte-rendu et des bilans, encore peu familiers pour les agents. Dans le Sud de l'Oise, les collectivités reçoivent un nombre important de candidatures, dont une majorité issues de la gendarmerie. En revanche, les autres collectivités de la région, et notamment celles de taille moyenne, peuvent connaître une certaine difficulté à recruter des policiers municipaux : « *tout le monde veut des policiers. Les effectifs ont beaucoup augmenté ces dernières années. On trouve des candidats, mais il faut mettre des primes, du fait de la concurrence de la région parisienne* ».

Les métiers du domaine de la sécurité

Les métiers à fort renouvellement d'effectifs	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent de gardiennage et de surveillance	311	46	20%
Garde champêtre	94	50	38%

Les métiers avec difficultés ou besoins de recrutement	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Policier municipal	434	40	6%

Les métiers à forte évolution de compétences	Effectif régional	Age moyen	% > 55 ans
Agent de médiation et de prévention	141	44	21%
Intervenant des opérations de secours	334	30	-

■ TENDANCES

- ⇒ Des SDIS pris entre une augmentation des interventions et l'anticipation d'une restriction des financements des conseils généraux
- ⇒ Des politiques de réhabilitation des centres de secours et de modernisation des CTA
- ⇒ Un développement de la vidéoprotection qui incite au regroupement intercommunal

■ HYPOTHESES D' ACTIONS

- ⇒ Accompagner les SDIS dans leurs projets d'optimisation de l'organisation des structures
- ⇒ Consolider les capacités rédactionnelles des agents de police municipale
- ⇒ Favoriser le développement d'un travail des agents de police en transversalité avec les autres services de la collectivité



3^{EME} PARTIE

L'EVOLUTION DE L'EMPLOI ET DES BESOINS DE PROFESSIONNALISATION

3.1 Les caractéristiques régionales de l'emploi public et de la formation

- Un emploi public local marqué par le poids du secteur social et culturel

Globalement le taux d'administration au 31 décembre 2009 dans la région est inférieur à la moyenne nationale pour chacune des 3 fonctions publiques avec un rapport de 62,3‰ en Picardie contre plus de 68‰ au niveau métropolitain. Le taux d'administration de la fonction publique territoriale s'élève, quant à lui, à 19,4‰ pour la Picardie, alors qu'il dépasse les 23‰ en moyenne nationale.

D'après le volet statistique de l'enquête régionale au 31 décembre 2010, et au regard de la précédente enquête menée conjointement par le CNFPT et l'Insee au 31 décembre 2005, la région compte 52 849 agents dans la fonction publique territoriale, soit une augmentation de 13,3%. Le poids des structures intercommunales se vérifie puisqu'elles emploient 24% des effectifs en Picardie, contre un peu plus de 10% seulement au niveau national.

D'après les tendances de l'emploi territorial pour les moyennes et grandes collectivités de la région, on peut constater pour les effectifs de la région en 2009 :

- Une surreprésentation des prestations sociales et culturelles, pour faire face aux besoins sociaux de la région et participer au dynamisme de la vie culturelle locale
- Une sous-représentation du domaine enfance-jeunesse, en lien avec la demande croissante et la part importante du secteur l'associatif
- Une sous-représentation des services fonctionnels de direction et gestion des ressources, sous l'effet des resserrements des effectifs et des démarches de mutualisation

Par ailleurs, la fonction publique territoriale picarde se caractérise par un recours élevé aux contrats aidés : au 31 décembre 2010, les emplois aidés représentent 5,5% de l'emploi public territorial en Picardie, alors qu'ils ne sont que 2,4% au niveau national. Ils sont proportionnellement plus présents dans les petites communes puisque 70,4% des employeurs sont des communes de moins de 3500 habitants en Picardie, contre 53,6% en France⁶.

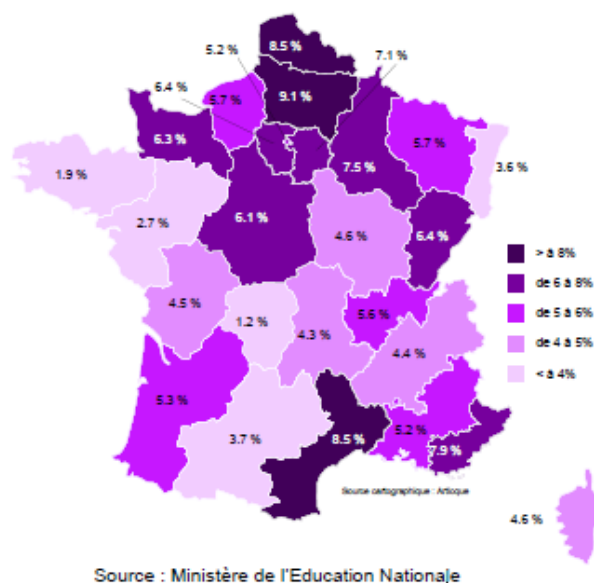
D'après les interlocuteurs rencontrés, les collectivités ont plutôt tendance à recruter des agents en contrat aidé sur des emplois techniques dans les espaces verts, la propreté ou l'entretien des locaux. Beaucoup d'entre elles profitent du dispositif pour conduire une politique d'insertion de profils déqualifiés, surtout dans des territoires qui ont connu des fermetures d'usines. Néanmoins, le recours à cet outil a chuté avec la restriction des financements et des conditions d'embauche en 2010.

- Une sous-qualification chronique

Le recensement de la population de 2007 fait apparaître un niveau de formation des Picards parmi les plus faibles de France : 36% de la population active ne possède pas de diplôme qualifiant (avant-dernière région de France) et 24% des 20-24 ans seulement sont présents dans l'enseignement supérieur contre 35% au niveau national.

⁶ Données au 31 décembre 2007

Taux de sorties sans qualification par académie en 2008



La prégnance des bas niveaux de formation est doublée par une situation de l'illettrisme préoccupante : avec un niveau d'illettrisme de 6,7% en Picardie en 2009 (Journée d'appel de préparation à la défense), elle est la région où il est le plus élevé de France métropolitaine.

Avec un taux de sortie du système scolaire de plus de 9% en 2008 qui la place parmi les dernières régions de France comparée à la moyenne métropolitaine à 5,9 %, la Picardie connaît néanmoins une augmentation du niveau de formation parmi les nouvelles générations, et une croissance continue du taux de réussite au baccalauréat.

Sur les 22 régions de métropole, la Picardie s'inscrit en dernière ou avant-dernière position pour la plupart des indicateurs de formation. Selon l'analyse de l'Insee, le retard de la Picardie en termes de formation s'explique par :

- Les caractéristiques de la structure socioprofessionnelle à dominante ouvrière de la région : en 2006, 30% des Picards sont ouvriers contre 23% en moyenne, ce qui fait de la Picardie la seconde région pour la part des ouvriers parmi les actifs, juste après la Franche-Comté.
- La moindre diversité des parcours en matière d'orientation vers la filière générale et technologique, de poursuite d'étude après un CAP ou un BEP et de développement de l'apprentissage
- La moindre ambition des familles : à situation identique, les élèves de Picardie et du Nord-Pas de Calais font des choix moins ambitieux que dans le reste de la France.

Pour un interlocuteur, « *un phénomène fort de reproduction sociale amène peu les gens à reconnaître la formation comme un levier d'épanouissement personnel et d'accès à l'emploi alors même que pour les personnes sans qualification, le taux de chômage est catastrophique* ».

D'après l'Insee, en matière de parcours, les jeunes picards effectuent des études plus courtes, donc entrent plus tôt sur le marché du travail mais étant moins diplômés, ils accèdent plus difficilement à l'emploi. Ils quittent plus tardivement le domicile parental, mais fondent une famille avant les jeunes Français.

Selon un interlocuteur, quelques domaines ont été identifiés où le niveau CAP – Bac pro reste pertinent sur le marché du travail, tels que le bâtiment, l'industrie, la santé-action sociale (aide à domicile). L'objectif est de faire en sorte que l'offre de formation oriente vers ces métiers plutôt que des BEP secrétariat – comptabilité sans débouchés, très nombreux sur le territoire.

Alors que le nombre d'étudiants croît de façon continue depuis 2005, l'ambition en matière de formation supérieure reste modeste et ciblée car, « *prise en étau entre Lille et Paris, la région ne sera jamais une grande région universitaire* ». Le conseil régional notamment s'investit pour que l'offre de formation à l'université soit adossée à des filières de recherche et de développement en lien avec les enjeux régionaux.

Dans le champ territorial, les centres de gestion ont participé avec le CNFPT à la création de diplômes professionnels spécialisés, visant notamment à répondre à la demande des collectivités en matière de personnels d'encadrement intermédiaire opérationnels pour les services urbanisme, marchés publics ou ressources humaines, même si l'obtention du concours reste un obstacle pour les étudiants une fois en poste.

3.2 Les principaux enjeux en matière de ressources humaines

- Une sensibilisation croissante aux enjeux de gestion des ressources humaines

Les enjeux en matière de maîtrise de la masse salariale, d'usure professionnelle et de vieillissement des effectifs ainsi que de développement des compétences en lien avec les nouveaux enjeux de politiques publiques ont tendance à faire évoluer le rôle et la place des politiques de ressources humaines au sein des collectivités.

Mais ce processus est avant tout tributaire de la taille des collectivités. Pour les grandes collectivités, on observe un glissement de la fonction de ressources humaines de la gestion et l'administration des agents vers le conseil et l'accompagnement. Dans l'une d'entre elles, *« les ressources humaines sont positionnées dans une fonction stratégique et très mobilisées par la direction générale pour les plans de changement »*. Dans ce cadre, les collectivités de grande taille s'engagent dans de nombreux chantiers :

- Développer des systèmes d'information des ressources humaines qui puissent fournir des indicateurs pertinents pour l'aide à la décision
- Mener une réflexion sur l'opportunité de déconcentrer les procédures de gestion des ressources humaines et le niveau adéquat
- Rénover le dialogue social en l'associant sur les problématiques d'absentéisme, de mobilité interne, ou encore de protection sociale
- Impulser la promotion de bonnes pratiques en matière de handicap ou d'égalité professionnelle
- Accompagner l'encadrement sur des projets de service ou de direction en intégrant la dimension organisationnelle aux missions des services de ressources humaines
- Favoriser la mobilité des agents par un travail sur les parcours professionnels
- Définir des politiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences reposant sur le développement des entretiens d'évaluation, le recensement des effectifs, la formalisation des fiches de poste et la cartographie des emplois
- Construire des plans de formation en lien avec les projets de service, les évaluations professionnelles des agents et l'évolution des métiers.

De plus en plus développées dans les grandes collectivités, les démarches de GPEC sont néanmoins encore émergentes pour celles de taille moyenne : *« on a une politique GPEEC, mais elle n'est pas officialisée ni formalisée »*.

En revanche, l'ensemble de ces outils n'est encore pas répandu pour la majorité des collectivités de Picardie, principalement de petite taille. Pour autant, les préoccupations exprimées révèlent une attente importante en matière de gestion des ressources humaines. D'après une collectivité, *« on a des difficultés pour trouver le temps de réaliser des fiches de poste. On a des besoins, mais pas les moyens de les réaliser, notamment par rapport à l'anticipation des départs en retraite »*. Les centres de gestion observent également ce besoin d'une analyse en termes de gestion des ressources humaines plutôt qu'une approche purement statutaire. Selon l'un d'entre eux, *« les collectivités posent des questions sur comment accompagner un agent souvent malade ou les départs en retraite, quel profil recruter, comment s'y prendre, si on fait l'entretien professionnel : comment ça s'intègre avec le RI, etc. »*. Même à des tailles de collectivités plus petites, la sensibilisation aux enjeux de ressources humaines progresse pour amorcer une réflexion en globalité.

- Une logique de structuration de l'organisation

Pour mieux prendre en compte les besoins du public, la raréfaction des ressources ainsi que les évolutions de leur environnement, les collectivités picardes ont souhaité moderniser leur organisation interne dans le sens d'une plus grande structuration, à travers :

- La mise en place d'une organisation par pôles
- L'introduction ou le renforcement de la strate d'encadrement intermédiaire
- La composition d'une équipe de direction qui soit « *le lieu de la circulation de l'information* »
- L'émergence de projets de service pour partager les valeurs et les objectifs au sein des équipes.

Cette évolution s'avère d'autant plus nécessaire pour des structures en croissance telles que certaines communautés, qui doivent « *faire face à la montée en puissance de la structure* ».

En outre, les collectivités font part d'une diffusion progressive du fonctionnement en mode projet qui favorise le travail en transversalité entre les services. Beaucoup de politiques menées convoquent désormais un ensemble de dimensions connexes, qui exigent la conduite d'un travail commun. Les services ou les postes de chargé de mission sur le développement durable ont ainsi tendance à favoriser cette évolution, à travers des outils tels que l'agenda 21 qui mobilise l'ensemble de la collectivité.

- La recherche d'une stabilisation de la masse salariale

Dans le contexte de raréfaction des ressources et d'optimisation des moyens, la maîtrise de la masse salariale est un enjeu central en matière de gestion des ressources humaines pour les collectivités. Et au-delà du contrôle de la croissance des effectifs, les collectivités sont soumises à une progression inéluctable liée à l'effet du GVT.

La plupart des collectivités n'ont pas d'objectifs chiffrés de réduction des effectifs, mais beaucoup limitent la progression de la masse salariale ou tout du moins cherchent à ralentir sa croissance.

Dans cette perspective, les collectivités ont recours à différents leviers :

- Des départs utilisés comme des opportunités pour engager une réflexion sur la pertinence du besoin et la possibilité de supprimer, modifier le profil ou redéployer le poste : « *on ne fait pas de remplacement systématique et on essaie de voir comment on peut organiser le service autrement* »
- Le gel de recrutement ou glissement d'une année sur l'autre
- La nécessité de disposer d'outils d'analyse de gestion prévisionnelle pour assurer l'aide à la décision : « *dès qu'un poste est vacant, on procède à une analyse fine. On mène un travail de fond de cartographie pour établir des critères par rapport aux besoins, qu'on fournit au Président qui tranche sur chaque poste* »
- La limitation des heures supplémentaires
- Le recours aux contrats aidés comme variable d'ajustement

- Un déficit d'attractivité global de la région qui pèse sur le recrutement

Globalement, les collectivités pâtissent de la faible attractivité de la Picardie pour le recrutement des candidats. D'après un interlocuteur, « *personne ne veut venir en Picardie : il y a un déficit d'image et pas de mesure pour compenser* ». Ajouté au faible niveau de qualification de la région, c'est surtout des profils de titulaires sur des fonctions d'encadrement ou d'expertise que les collectivités peinent à faire venir.

Néanmoins, la situation est contrastée en fonction du territoire : les collectivités de Sud de l'Oise bénéficient d'une plus grande attractivité du fait de la proximité parisienne, mais souffrent également d'une concurrence forte avec le privé sur les métiers techniques et d'un coût du logement élevé pour les mêmes raisons. En revanche, l'importance du taux de chômage associé à l'élévation générale du niveau de diplôme dans certaines communes du Nord de la région a tendance à faciliter les recrutements sur des postes d'exécution.

Dans un contexte de restriction en matière de recrutement, les collectivités ont cependant de plus en plus tendance à favoriser la mobilité interne des agents. Les grandes et moyennes collectivités cherchent à privilégier une montée en charge en interne plutôt que de recourir à un recrutement externe. Mais cette démarche se heurte à la faible mobilité des agents, en interne d'ailleurs comme en externe : *« les agents sont relativement peu mobiles dans la collectivité. Le pourvoi de poste se fait soit en externe soit par intégration d'agents en situation précaire »*. Pour un interlocuteur, il s'agit *« d'un déficit de mobilité quasiment psychologique : même pour la formation, il a fallu faire des intras »*.

Pour ces raisons, les collectivités tentent de trouver des leviers pour inciter les agents à la mobilité : certaines s'interrogent sur la possibilité d'imposer une obligation de mobilité, d'autres comme le conseil régional ou les conseils généraux, peuvent évoquer l'idée d'un partenariat entre collectivités sur ce thème.

- Une attention particulière aux problématiques de santé au travail

Dans un contexte d'allongement de la durée du travail, de resserrement des contraintes financières et de montée de l'absentéisme, la santé au travail est une préoccupation de plus en plus centrale dans les collectivités.

Les collectivités de Picardie accordent aujourd'hui une attention spécifique à l'identification des problématiques de santé des agents. Beaucoup de collectivités font état d'un nombre croissant de restrictions d'aptitude, qui peuvent aller jusqu'à l'incapacité pour l'agent de rester sur son poste. Très souvent, la hausse de l'absentéisme que suscitent les difficultés des agents est un facteur déclenchant qui amène les collectivités à se mobiliser sur les risques professionnels.

Les principales problématiques mentionnées par les collectivités picardes concernent les troubles musculo-squelettiques, les problèmes de lombaires ou de canaux carpiens. En effet, un nombre important de métiers de la fonction publique territoriale implique une haute pénibilité physique.

Mais de plus en plus, les interlocuteurs mentionnent également les risques liés au stress au travail et à l'usure liée notamment aux contacts avec le public, qui peuvent être regroupés sous l'appellation plus large des risques psycho-sociaux. D'après un interlocuteur, *« les usagers peuvent être violents verbalement et physiquement, en plus des charges émotionnelles liées à l'impuissance »*. L'ensemble de ces différents risques sont redoublés pour les métiers qui connaissent un important phénomène de vieillissement des agents. Pour un directeur des services techniques, *« on observe des difficultés à partir de l'âge de 57 ans »*.

De ce fait, le spectre des services concernés par des problématiques de santé au travail est large : elles concernent aussi bien les services techniques, la petite enfance, l'accueil ou les services sociaux. Le conseil régional et les conseils généraux sont particulièrement concernés depuis le transfert des agents des établissements d'enseignement.

Face à la montée en puissance des problématiques de santé au travail, les collectivités picardes se mobilisent pour mettre en place des dispositifs qui puissent traiter et prévenir les

risques au travail. Les interlocuteurs rencontrés soulignent la nécessité de mener ces démarches dans le cadre du dialogue social, associant étroitement les organisations syndicales et notamment les membres du CHSCT, à la réflexion et au sein des dispositifs proposés.

La plupart des collectivités renforcent leurs politiques d'hygiène, de santé et de sécurité au travail à partir de l'élaboration ou de l'actualisation du document unique ou de règlements hygiène et sécurité. Beaucoup d'entre elles structurent un réseau d'ACMO en formant et nommant des agents à ces fonctions, proposent aux agents des formations aux gestes et postures et de prévention aux TMS, ou identifient des référents sécurité. Les politiques concernant les dépendances et l'addiction à l'alcool demeurent très présentes sur un volet réglementaire comme en termes de prévention et d'accompagnement.

Le conseil régional et les conseils généraux sont particulièrement impliqués en matière de sécurité dans les collèges et lycées, où un certain retard a été accumulé. *« Dans l'exploitation, ils avaient déjà la culture de la sécurité, mais ce n'est pas du tout le cas au collège. C'est là qu'on a le plus de retard. Il faudrait former les gestionnaires, mais on n'a pas la main ».*

Face au nombre important d'accidents du travail, de maladies professionnelles et de congés longue maladie, notamment parmi les agents des établissements d'enseignement, un conseil général a souhaité créer des emplois supports pour déprécariser les remplaçants et les placer sur des emplois vacants. En parallèle, un travail est mené sur le retour en poste et les problématiques d'employabilité aussi bien en termes physiques que de compétences.

Mais on observe également une intégration progressive des risques psycho-sociaux dans le champ de la santé au travail. D'après un interlocuteur de centre de gestion, *« au début, on intervenait uniquement en matière de santé et sur les EPI. Aujourd'hui, le côté technique de la santé au travail est mieux maîtrisé par les collectivités. On est plus sur la santé psychologique des agents »*. De nombreuses collectivités picardes développent ainsi différents outils de prévention des risques psycho-sociaux, qu'il s'agisse de formation de sensibilisation des encadrants, de questionnaires à destination des agents, de dispositif d'alerte sur la souffrance au travail, de formation à la gestion des accueils difficiles ou de la mise en place d'un baromètre du climat social.

Certaines des collectivités rencontrées ont particulièrement travaillé sur des dispositifs de médiation pour gérer les situations de conflit en interne. D'après une directrice des ressources humaines, *« on fait de la médiation, du règlement de conflit, de la mobilité accompagnée »*.

Beaucoup de collectivités ont mentionné un conventionnement avec le FIPHFP pour mener une politique globale sur le handicap.

- Un enjeu majeur de reclassement des agents

Les collectivités de Picardie cherchent d'abord à favoriser le maintien dans l'emploi et les aménagements de poste en développant notamment une analyse ergonomique des postes de travail. Mais pour la plupart des agents, l'enjeu est avant tout d'initier une démarche de reclassement. Pour une responsable de la petite enfance, *« les directrices de crèche m'ont interpellé sur plusieurs situations de restriction d'aptitude : dans notre secteur, on est obligé de reclasser vite. Chez les petits, il faut tout le temps les porter. On renvoie les agents chez les plus grands mais on est vite dans l'impasse »*.

Face à l'ampleur du phénomène, les collectivités commencent à se doter d'outils pour répondre aux besoins d'agents à reclasser. Le plus souvent, il s'agit encore d'un traitement

au cas par cas des situations rencontrées, mais les collectivités développent de plus en plus des groupes de travail ou des commissions ad hoc. Certaines collectivités s'engagent dans l'expérimentation de nouveaux dispositifs, telle que l'immersion des agents avant leur reclassement, à l'échelle de quelques services.

Les démarches reposent de plus en plus sur une approche pluridisciplinaire, associant les responsables de la gestion statutaire, du recrutement et de la formation au sein des services des ressources humaines avec l'équipe de la santé au travail, qui peut comporter des médecins, des psychologues, des assistants sociaux, des préventeurs et des ergonomes.. Le croisement de ces différentes approches répond à la fréquente combinaison entre les problématiques des compétences, de pénibilité physique et de souffrance au travail.

Les postes cibles sont le plus souvent des emplois d'accueil, de secrétariat, de surveillance et de gardiennage. Certaines des collectivités rencontrées ont reclassés des agents de collecte des ordures ménagères aux espaces verts, ou des pompiers dans les centres d'appel.

Pour ces raisons, beaucoup de collectivités rapprochent les démarches de reclassement du travail mené en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le recours à la GPEC repose aussi bien sur des perspectives de traitement que de prévention au reclassement. Une meilleure évaluation des compétences mobilisées sur un poste facilite l'identification de perspectives de mobilité et la définition des formations requises pour les agents :

- *« On a besoin de mesurer les distances de formation quand on propose un poste »*
- *« Avec le phénomène de vieillissement du personnel on doit être en mesure de savoir comment utiliser les compétences d'un personnel usé sur d'autres postes ».*

Par ailleurs, les démarches de GPEC permettent également une analyse prospective du lien entre métier et restrictions physiques afin de prendre en compte les risques encourus et les répercussions sur le parcours de l'agent. Il s'agit de s'appuyer sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour anticiper l'usure professionnelle et mieux accompagner les agents à travers la construction d'itinéraires de professionnalisation ou la cartographie des métiers pénibles.

La principale difficulté rencontrée dans ces démarches est le faible niveau de qualification des personnels à l'entrée, voire même les problématiques d'illettrisme, qui bloquent les possibilités de mobilité une fois le reclassement devenu incontournable :

- *« On se rend compte que ce n'est pas facile de leur confier un autre travail. Surtout pour les plus âgées, le niveau de formation à l'entrée n'était pas énorme : on constate des difficultés sur les possibilités d'évolution. Par exemple, le reclassement sur des postes d'accueil est difficile car ce n'est pas possible pour elles de gérer les logiciels informatiques »*
- *« On a besoin d'appui sur les problèmes de reclassement du personnel. On se retrouve à faire travailler dans des bureaux du personnel qui ne sait parfois même pas lire ou écrire »*

Outre le faible niveau de qualification globale qui caractérise la région, les difficultés de reclassement sont sans doute aggravées par la politique qu'ont pu mener de nombreuses collectivités picardes en recrutant des anciens employés d'usines licenciés, avec des profils déqualifiés et une moyenne d'âge déjà élevée. D'après un interlocuteur, *« avec les fermetures d'entreprises, on embauche surtout des quadragénaires. On est sensible à ça ».*

Par conséquent, certaines collectivités qui font ce constat envisagent de modifier leur politique de recrutement pour sélectionner des profils plus qualifiés : *« on va commencer à recruter des agents plus diplômés ou avec des capacités d'apprentissage pour se qualifier ».*

L'objectif est d'avoir dès l'embauche une issue de réorientation pour les agents.

Pour d'autres, il s'agit de qualifier en amont les professionnels qui risquent d'être concernés par un reclassement. Pour un interlocuteur, *« la filière animation est une filière compliquée. On est en train de professionnaliser en formant les responsables sur la formalisation des projets. Mais l'usure des professionnels apparaît dès 35-40 ans, au contact des jeunes »*.

Et pour les cas de reconversion qui ont abouti, les collectivités soulignent le poids du dispositif à mettre en place. *« On a réussi deux reclassements du technique à l'administratif, mais les accompagnements sont très lourds car il s'agit de changements complets de métier »*.

La prévention est rendue d'autant plus nécessaire qu'avec la réforme des retraites, les collectivités font part d'une difficulté accrue à prévoir les dates de départs. D'après un interlocuteur, *« beaucoup de personnes prolongent même si leurs droits sont ouverts »*.

L'autre principale difficulté abordée est la capacité des services de ressources humaines de certaines collectivités, notamment de taille moyenne, à prendre en charge ces problématiques. Pour un directeur général des services, *« le niveau RH n'est pas à la hauteur des enjeux »*. Pour ces raisons, on observe un important besoin de professionnalisation sur ces aspects des agents de ces services.

Cette volonté de s'impliquer dans les politiques de santé au travail s'est très fréquemment traduite dans l'organisation. Beaucoup de collectivités picardes ont ainsi créé un service de santé au travail ou revu leur organisation, voire même réinternalisé le service pour l'une d'entre elles. Les collectivités picardes de grande taille ont également créés des postes d'ergonome, de chef de projet spécialisés sur les risques professionnels ou les risques psycho-sociaux, ou de médiateur du travail.

3.3 L'évolution des pratiques de formation et des besoins de professionnalisation

- Une mutation de la demande des collectivités

Quatre principaux enjeux ont été évoqués au sujet du rapport des agents à la formation :

- La progression de la culture « formation » : les interlocuteurs rencontrés attestent d'une évolution de la représentation du départ en formation dans les collectivités et de son intérêt pour la collectivité comme pour les agents. D'après l'un d'entre eux, *« avant, ce n'était pas la politique, c'était vécu comme des journées d'absence »*.
- Un levier pour créer une culture commune : la conduite de formation en intra est souvent très appréciée pour partager des valeurs communes à la collectivité et renforcer la cohésion d'équipe. *« L'intérêt des intras, c'est que les agents ont pu découvrir les métiers des uns et des autres »*.
- Le frein puissant de la mobilité : la difficulté à faire déplacer les agents, déjà très présente globalement, paraît particulièrement exacerbée en Picardie.
- Le souhait d'une mutualisation des formations : les collectivités souhaitent de plus en plus partager les formations avec des agents d'autres collectivités, permettant de réaliser les stages au plus près du territoire. Mais les villes-centres, notamment, trouvent difficilement des besoins similaires à proximité, les communes attenantes étant souvent de bien plus petite taille, et la communauté étant positionnée sur d'autres compétences.

En outre, une collectivité a également évoqué un projet d'évaluation de l'impact de la formation dans les services et sur les postes, pour mesurer le niveau de mise en œuvre des compétences acquises en formation.

- Une évolution des compétences managériales

Dans le cadre de leurs politiques de structuration des organisations et de l'encadrement, les collectivités de Picardie ont fait part d'un important besoin de professionnalisation des cadres. Le choix de favoriser la promotion interne rend d'autant plus nécessaire un travail sur la dimension managériale. En effet, beaucoup de collectivités constatent des difficultés à rentrer dans leur rôle de manager pour les agents issus du terrain, et plus particulièrement l'encadrement de proximité. D'après un interlocuteur, *« un grand nombre d'agents ont été promus à l'ancienneté et fonctionnent plus sur du copinage »*.

Alors que les pratiques des cadres sont ancrées dans une culture de l'expertise, les attentes sur les postes d'encadrement portent de plus en plus sur la maîtrise de la dimension managériale. *« Beaucoup d'agents sont issus de la base et sont de bons techniciens, mais sont peu à l'aise avec la gestion du conflit ou l'organisation du travail de leurs équipes »*.

En outre, les collectivités cherchent également des profils de cadres qui soient moins dans le traitement de l'urgence et plus sur un fonctionnement transversal en mode projet dans une vision à long terme. D'après un interlocuteur, *« les cadres sont surbookés, sous la pression des élus et de la population, et sont plus dans l'exécution que dans l'anticipation »*.

L'évolution des compétences passe également par une implication grandissante des cadres dans la fonction des ressources humaines et l'appropriation des outils existants. En effet, nombre d'enjeux de gestion des ressources humaines, tels que l'évaluation, le repérage de

l'usure professionnelle ou le besoin de formation, sollicitent de près la participation des managers. « *On travaille à la diffusion d'une culture RH auprès des managers, ce qui bouleverse beaucoup les habitudes* ». Les collectivités de grande taille développent des plans d'action spécifiques pour accompagner les cadres dirigeants, autour du partage des valeurs managériales.

- Les principales dynamiques identifiées

Pour ce volet, les interlocuteurs rencontrés sont principalement des cadres dirigeants des collectivités dont le point de vue n'est pas directement centré sur les besoins de formation. Nous ne nous livrons donc ici plutôt à une observation des principales dynamiques qui animent les besoins de professionnalisation dans la région qu'à une analyse exhaustive de la demande de formation des collectivités, par ailleurs travaillée tout au long de l'année par la délégation régionale auprès des responsables de formation.

Outre les évolutions propres à chaque domaine d'intervention précédemment évoquées, les besoins de professionnalisations sont particulièrement prégnants pour ce qui relève des champs suivants :

- Les savoirs de base, en lien notamment avec le taux d'illettrisme important constaté dans la région, qui accentue les risques en matière de sécurité et freine le développement des compétences
- La polyvalence et plus spécifiquement les formations techniques de premier niveau dans les espaces verts ou la maintenance
- L'hygiène et la sécurité, les formations aux gestes et postures, dans le cadre des politiques de prévention des risques et pour rattraper un retard parfois conséquent par rapport à la législation
- L'écrit professionnel, les capacités rédactionnelles et la formalisation des procédures
- Les fonctions d'accueil, et plus largement les postes en contact avec la population dans le cadre des politiques de proximité menées par les collectivités, mais aussi pour mieux armer les professionnels face aux problématiques sociales et aux situations d'agressivité qu'ils peuvent rencontrer
- Les marchés, la commande publique et la veille juridique, dans la mesure où la composante juridique devient indispensable dans un contexte de sécurisation des procédures
- Le développement durable comme outil pour créer une culture de la transversalité
- La conduite de projet et d'opérations reposant sur la combinaison entre expertise technique et compétences en matière juridique et financière
- L'ingénierie et la coordination de projet pour conduire des politiques cohérentes et transversales sur un territoire en s'appuyant sur des compétences en matière de pilotage, de diagnostic, de concertation, et d'animation de dispositifs, qui reposent sur la connaissance des systèmes d'acteur et de l'environnement institutionnel, la maîtrise des démarches de contractualisation et de subventionnement, ainsi que l'emploi d'outils de pilotage, d'évaluation et de prospective

■ TENDANCES

- ⇒ Une logique de maîtrise de la progression de la masse salariale qui se traduit par un remplacement non systématique des départs et des recrutements limités
- ⇒ Une préoccupation en termes de santé au travail qui monte en puissance du fait de l'allongement de la durée de travail, du resserrement des contraintes budgétaires et de l'augmentation des phénomènes d'absentéisme

- ⇒ Un poids accru des situations de reclassement qui nécessite la mise en place d'approches pluridisciplinaires
- ⇒ Une demande de formation tournée vers la mutualisation et la proximité

■ HYPOTHESES D'ACTIONS

- ⇒ Appuyer les collectivités dans leur réflexion autour du redéploiement des activités et compétences dans le cadre du remplacement des départs en retraite
- ⇒ Initier une analyse sur les leviers et freins relatifs à la mobilité professionnelle inter-collectivités
- ⇒ Accompagner la professionnalisation des personnels des ressources humaines sur les démarches GPEC en lien notamment avec les problématiques de santé au travail
- ⇒ Proposer des parcours de formation facilitant la reconversion professionnelle et aider les collectivités à identifier les compétences transversales autorisant une mobilité professionnelle
- ⇒ Approfondir la réflexion sur le périmètre de la polyvalence ou la plurivalence de l'activité des agents
- ⇒ Favoriser l'acquisition d'une culture professionnelle partagée à travers le développement de la formation aux entretiens d'évaluation, à la méthodologie de projet et dans le cadre de l'accompagnement des projets de service

Ont été rencontrés pour cette étude les collectivités, établissements publics territoriaux et acteurs institutionnels suivants :

Amiens Métropole
Abbeville
CCAS d'Abbeville
Beauvais
CCAS de Beauvais
Chauny
Communauté de communes du Clermontois
Communauté de communes du Pays de Valois
Conseil général de l'Aisne
Conseil général de l'Oise
Conseil général de la Somme
Conseil régional de Picardie
Creil
Crépy-en-Valois
Lamorlaye
Noyon
SDIS de l'Aisne
SDIS de la Somme
SMIRTOM
Soissons
Syndicat mixte Baie de Somme – Grand littoral picard

CARMEE
Centre de gestion de la Somme
Centre de gestion de l'Oise
Insee
IUT de Creil

Ont contribué à l'organisation et à la conduite du volet prospectif de l'enquête régionale :

Christian ROCHE, directeur régional, Délégation Régionale CNFPT Picardie
Béatrice BOURGUEIL, directrice adjointe chargée des ressources, responsable de l'observatoire des métiers et des compétences, Délégation Régionale CNFPT Picardie
Chantal MARDON, directrice adjointe chargée des formations, Délégation Régionale CNFPT Picardie
Audrey GANDEBOEUF, gestionnaire d'enquête, Délégation Régionale CNFPT Picardie (vacation)
Alain THUILLIEZ, chargé de mission FOAD, Délégation Régionale CNFPT Picardie
Solenne LEPINGLE, chef de projet, service prospective, CNFPT

Ont participé aux entretiens, les conseillers formations de la délégation Picardie suivants :

Ingrid KERYNCK, conseiller formation/ technique, aménagement et sécurité au travail
Claire LAVERNHE, conseiller formation/ sécurité-SDIS-police
Pascal MAINE, conseiller formation/ management, communication et gestion des ressources
Claudie MICHEL, conseiller formation/ management, communication et gestion des ressources
Chantal MURRIS, conseiller formation/ services à la population
Daniel PETIT, conseiller formation/ technique, aménagement et sécurité au travail
Carole SAFFRE, conseiller formation/ services à la population
Virginie SHIPMAN, conseiller formation, sécurité-SDIS-police