



Les bonnes feuilles de l'IGA

Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses

Rapport n° : 16120R

Ce rapport réalisé avec le CGéfi a pour ambition d'interroger la manière dont les collectivités territoriales peuvent rationaliser et optimiser leur fonction ressources humaines dont le poids varie entre 1,7 et 2,4 % de l'ensemble des personnels et dont le coût est estimé à environ 1,7 Md€, soit 0,7 % de leurs dépenses totales.

Si la mission a pu identifier des bonnes pratiques à diffuser en massifiant grâce au réseau des centres de gestion, en poussant la mutualisation à tous les niveaux et en tirant parti de la numérisation pour dématérialiser, elle a également proposé d'amplifier le mouvement de simplification des normes, des procédures et des contrôles.

Par ailleurs, la clarification des flux financiers entre les organes de la fonction publique territoriale, la structuration progressive du réseau des centres de gestion et la couverture généralisée des agents favoriseraient les synergies et les mutualisations.

La mise en œuvre des 22 recommandations proposées pourrait conduire à une économie cumulée en année pleine de 250 M€, soit plus de 10 % des dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.



Crédit photo : Doc Rabe Media—AdobeStocke

Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses

Synthèse du rapport

Dans le cadre des revues de dépenses prévues par la loi de programmation financière des finances publiques 2014-2019, les ministres concernés ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au contrôle général économique et financier (CGéfi) d'évaluer, dans un contexte de réforme territoriale, la manière dont l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements gèrent leurs ressources humaines, seules ou avec le concours des organes de la fonction publique territoriale (FPT).

Pour ce faire, il convenait que la mission puisse d'abord procéder à un état des lieux des pratiques innovantes, puis d'identifier ensuite les pistes de rationalisation et d'économie avant d'établir enfin des recommandations permettant, dès 2018, de contribuer à une optimisation des dépenses publiques et à une rationalisation de l'action publique.

Pour mener ses travaux à bien, la mission a largement consulté les administrations centrales, les associations d'élus et de collectivités territoriales ainsi que les organes de la FPT et l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales. Elle a effectué plusieurs déplacements, à Lyon et Toulouse notamment pour rencontrer les interlocuteurs locaux et s'est nourrie des réflexions des associations de praticiens territoriaux tout autant que des résultats de deux enquêtes menées auprès des collectivités territoriales.

1°) Des précisions préliminaires

Tout d'abord, faute de définition partagée et compte-tenu de la diversité et de l'hétérogénéité des collectivités territoriales dans leur mode de gestion des ressources humaines (RH) incluant l'intervention des centres de gestion, la mission a préféré s'en tenir à la notion « d'opérations de gestion » plus large que la stricte définition juridique des actes de gestion pour définir le périmètre du champ de l'étude.

Ensuite, en l'absence de comptabilité analytique détaillée, homogène et généralisée, la mission a dû procéder par étude de cas et par sondage pour essayer de cerner au plus près les coûts afférents aux opérations de gestion en matière de ressources humaines.

Par conséquent, dans une première approche qui devra être consolidée, le poids de la fonction RH dans les effectifs des agents territoriaux varierait entre 1,7 et 2,4 % de l'ensemble des personnels et son coût total est

estimé en 2014 à environ 1,7 Md€, soit 1,1 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et 0,7 % de leurs dépenses totales.

2°) Des bonnes pratiques à diffuser

Ces bonnes pratiques suivent principalement trois vecteurs qu'il convient d'emprunter simultanément.

Tout d'abord, il faut s'appuyer sur les centres de gestion (CDG) auxquels sont affiliés obligatoirement les deux tiers des communes et qui accomplissent des actes de gestion pour près de la moitié des agents de la FPT. Ils constituent un réseau coordonné de compétences et d'expertises, garant d'une grande sécurité juridique. Il faut encourager le développement de prestations de services communs qui attirent de plus en plus de collectivités non affiliées. C'est un gage de qualité et de massification et donc, à terme, de réduction de coûts.

Ensuite, la réforme territoriale et l'obligation d'élaboration des schémas de mutualisation offrent une véritable opportunité pour promouvoir le partage de fonctions RH entre collectivités, entre niveaux de collectivités et entre centres de gestion eux-mêmes.

Enfin, le développement du numérique et les progrès de la dématérialisation permettent d'envisager, par l'industrialisation des processus, des économies substantielles de supports et de moyens de traitement pour l'édition des bulletins de paie ou la gestion de certains dossiers administratifs par exemple. Encore faut-il qu'un travail préalable de standardisation des systèmes d'information soit réalisé pour garantir leur interopérabilité dans le cadre des mutualisations.

Mais ce travail de fond de massification, de mutualisation et de numérisation ne peut porter rapidement ses fruits que s'il est mis en lumière et amplifié par une campagne active de promotion auprès de tous les partenaires concernés en utilisant tous les outils de communication disponibles.

¹ Lettre du 17 novembre 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, de la ministre de la fonction publique et du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics

3°) De nombreux allègements possibles

À ce titre, la mission a pu constater que la simplification des normes, des procédures et des contrôles constituait un véritable gisement et l'un des premiers leviers d'optimisation. C'est vrai dans le domaine médical, dans celui de la mobilité des fonctionnaires mais aussi dans le domaine de la gestion des instances sociales voire dans celui de l'emploi des contractuels.

Une attention particulière doit être portée à la question du contrôle de légalité exercé par l'État. Il y a bien eu un allègement de l'obligation de transmission des actes des collectivités territoriales aux préfetures mais ce mouvement peut être amplifié pour leur permettre de se recentrer sur les sujets les plus sensibles à partir d'une cartographie des risques actualisée annuellement. Parallèlement, l'expertise des centres de gestion s'est considérablement renforcée faisant d'eux progressivement, aussi bien auprès de élus que des agents, les experts de l'application statutaire de la FPT.

4°) Des relations centres de gestion-centre national de la fonction publique territoriale à clarifier et simplifier

Le rapport de l'IGA de 2014 constatait que : « la coopération entre les CDG et le CNFPT demeurerait insuffisante alors qu'elle serait un levier important d'efficacité ». Repartant de ce constat, la mission a considéré qu'il était urgent, indépendamment de toute autre mesure, de clarifier et simplifier leurs flux financiers en les décroisant ce qui aurait, par ailleurs, l'avantage de créer un lien permanent entre toutes les collectivités territoriales et les CDG ouvrant la voie à une généralisation progressive de leur rôle au bénéfice de tous les agents de la FPT.

Ensuite, il est apparu à la mission que, sans remettre en cause la couverture départementale des CDG, l'élaboration obligatoire d'un schéma au moins régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation favoriserait les synergies et faciliterait les économies d'échelle.

Enfin, l'ensemble des prestations proposées au titre de la coordination régionale ou interrégionale mériterait d'être obligatoirement élargi à des champs nouveaux et fortement sollicités tels que la médecine professionnelle ou l'action sociale voire l'organisation de certains concours et examens professionnels pour laquelle des économies substantielles sont envisageables.

Le modèle financier des CDG serait de nature à supporter, à taux de cotisation maximal constants, ces évolutions d'autant que le mouvement d'adhésion volontaire des collectivités non affiliées aux missions facultatives conduirait, à terme, à envisager une adhé-

sion obligatoire et systématique dans le cadre d'une régionalisation structurée et d'une coordination nationale assurée par un établissement public national.

5°) 22 recommandations autour de 5 axes :

- Mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales ;
- Conforter l'attractivité et l'expertise collective des CDG ;
- Renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein et entre les collectivités territoriales ;
- Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales ;
- Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine GRH des collectivités territoriales.

La mise en œuvre de ces vingt-deux recommandations permettrait d'exploiter les treize pistes d'économie identifiées dont le cumul brut s'établit à 250 M€ en année pleine, soit plus de 10 % des dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, même s'il convient d'appréhender ce montant avec prudence dans la mesure où son estimation repose sur des hypothèses qui n'ont pu être, à ce stade, totalement vérifiées.

Même si elles sont significatives, ces pistes d'économies ne sauraient être néanmoins privilégiées par rapport à celle qui constitue, sans doute, l'essentiel des économies potentielles sur le fonctionnement des collectivités territoriales en matière des ressources humaines : la maîtrise de la masse salariale. Beaucoup de collectivités territoriales s'y sont déjà engagées et ont su trouver les méthodes et les moyens pour dégager des marges de manœuvre en s'adaptant à un environnement financier plus contraint, démontrant que leur autonomie de gestion permettait de concilier la souplesse sur le choix des moyens et la garantie de tenir leurs objectifs d'économie.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Mieux connaître et piloter les dépenses en matière de ressources humaines des collectivités territoriales (recommandations 1, 2 et 13).
2. Conforter l'attractivité et l'expertise collective des centres de gestion (recommandations 3, 4, 5, 6, 7, 8, 21 et 22).
3. Renforcer l'efficacité de la fonction ressources humaines au sein et entre collectivités territoriales (recommandations 9, 11, 12, 14 et 17).
4. Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales (recommandations 15, 16 et 20).
5. Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales (recommandations 10, 18 et 19).

Les auteurs

Yves Duruflé | Inspecteur général de
l'administration

Yves Colmou | Inspecteur général de
l'administration

Salvator Erba | Inspecteur de
l'administration

Alain Gras | Contrôleur général
économique et financier

Hélène Garnier | Contrôleur général
économique et financier