CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE LOZÈRE 48

L'utilité sociale du CDG 48

ETUDE CONDUITE PAR LE CENTRE D'ETUDES ET DE PROJETS

FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE MONTPELLIER

PRÉAMBULE

DÉFINITION DE L'UTILITÉ SOCIALE

Un concept économique

L'utilité sociale est un concept qui s'adresse à l'économie sociale. Toutefois, il apparait que le centre de gestion qui ***relève de l'économie publique répond à la quasi-totalité des critères qui définissent l'utilité sociale.***

Qu'est-ce que l'Utilité Sociale ?

Elle est définie par l'économiste contemporain, **Jean GADREY** *(il a consacré ses recherches sur les services ainsi que sur les indicateurs de richesse et les limites de la croissance économique)* comme :

" Est d'utilité sociale l'activité (…) qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite (….) de contribuer à :

- ✓ *La réduction des inégalités économiques et sociales, y compris par l'affirmation de nouveaux droits.*
- ✓ *La solidarité (**le lien social de proximité**) et à la sociabilité.*
- ✓ *L'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, la culture, l'environnement, et la démocratie)".*

Il propose une déclinaison de ces niveaux en dix points :

1 Egalité et **développement de capabilités***
2 Solidarité internationale et développement humain
3 Lien social
4 Démocratie locale
5 Dynamique des territoires
6 *Professionnalisme associatif*
7 Développement durable
8 Innovation sociale, économique et institutionnelle
9 Désintéressement, don et bénévolat
10 Gouvernance interne, alternative et démocratique

**** Capabilités : les possibilités effectives que possède un individu de choisir diverses combinaisons de fonctionnement, d'accomplir des actions (liberté relative). Travaux de l'économiste Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998 pour « sa contribution à l'économie du bien-être ».***

Sommaire

- Partie I : Démarche du centre de gestion de la Lozère (CDG 48)
- Partie II : Etude
- Partie III : Bilan de l'étude

PARTIE I

DÉMARCHE
DU CDG 48

- A. OBJECTIFS
- B. ENJEUX
- C. LETTRE DE MISSION

A/Objectifs du CDG 48

- **Obtenir une évaluation scientifique et des éléments factuels de son utilité sur le territoire hyper-rural du département de la Lozère.**
- **Anticiper les évolutions institutionnelles au regard des réformes territoriales (rapports de la Chambre Régionale des Comptes, rapport de l'Inspection générale de l'administration, gouvernement...).**

A partir du constat d'un contexte contraint pour le CDG 48 :

- 1500 agents gérés en carrière pour 253 employeurs publics (peu de catégorie A, beaucoup de postes à temps non-complet).
- absence d'expertise RH dans les collectivités d'où le développement de services facultatifs par le centre de gestion dans l'ensemble de ses domaines de compétences.
- contraintes financières fortes : **recettes tirées de la cotisation obligatoire faibles, 2/3 des recettes reposent sur le produit des services facultatifs**; missions confiées au CDG par le législateur et besoins des employeurs publics toujours croissants; charges de personnel importantes (service d'ingénierie nécessitant de l'expertise).
- un territoire vaste à faible démographie en zone de moyenne montagne (14 habitants/km²).

B/Enjeux : Quel service public et à quel coût (en zone hyper-rurale)?

- Évolution de l'environnement politique et institutionnel en matière d'aménagement du territoire et d'organisation du service public :

- taille critique pour le maintien du service public en milieu hyper-rural
- coût du service au regard des contingences financières du service public
- option de mutualisation et de régionalisation

C/Lettre de mission

- Dans cette période de **faible lisibilité institutionnelle**, le centre de gestion a demandé aux économistes de **mesurer son utilité sur le territoire** compte tenu :

  - du coût du service public rendu
  - de la cohérence en terme d'échelon territorial pour l'exercer

Cela a conduit à :

- *Mesurer la contribution du capital humain interne* au regard des compétences nécessaires à l'exercice des missions obligatoires et facultatives assignées au CDG 48.
- *Mesurer si le CDG 48 génère une* ***utilité sociale en Lozère***.
- *Mesurer si l'****hyper-ruralité*** *a un impact sur le fonctionnement quotidien du CDG 48*.

PARTIE II

L'ÉTUDE

- A. CONDUITE DE L'ÉTUDE
- B. POSTULAT
- C. MODALITÉS D'ÉVALUATION
- D. PROTOCOLE D'EVALUATION
- E. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

A/Conduite de l'Étude

- 2 économistes : Messieurs Charles GILLET (Président du Centre d'Etudes et de Projets de la faculté des sciences économiques de Montpellier)et Pierre JALBERT (chargé de mission).

- Durée : 8 mois (de novembre 2014 à juin 2015).

B/Postulat

4 scénarii ont été retenus pour mesurer notre utilité sociale sur le département

Scénario 1 : Le CDG 48 maintenu dans sa configuration actuelle.

Scénario 2 : Absence de toute structure.

Scénario 3 : Le CDG 48 est remplacé par les Communautés de Communes (ou autres structures) sur les missions facultatives et maintenu dans sa configuration actuelle sur les missions obligatoires.

Scénario 4 : Le CDG 48 est remplacé par le secteur privé sur les missions facultatives et maintenu dans sa configuration actuelle sur les missions obligatoires.

C/Modalités d'évaluation

Pour cette évaluation, le raisonnement a nécessité les conditions suivantes :

⇒ **L'exclusion de certains paramètres et prise en compte de la variation d'un seul facteur de production à la fois** (« *toutes choses étant égales par ailleurs* »).

- *Prise en compte de chaque mission du CDG, indépendamment, les unes des autres.*

⇒ **Les prestations ont une parfaite substituabilité**.

- *Si les missions étaient réalisées par d'autres acteurs (selon les scénarii) elles seraient identiques. Ce qui, en pratique, est plus ou moins exact.*

⇒ **De procéder à un inventaire par mission (obligatoires et facultatives) du CDG et de calculer des surplus générés (directement ou indirectement) par l'échange entre le CDG et les collectivités.**

- *Les surplus sont des variations d'utilité que procure l'échange c'est-à-dire* **l'avantage supplémentaire** que retirent les collectivités des services proposés par le CDG et pour lesquelles elles payent un prix. Pour le CDG, le surplus est **l'avantage supplémentaire** qu'en retirent les collectivités (coût des services pour le CDG). Il convient de prendre le surplus total pour mesurer le bien-être économique.

⇒ ***Il a été également pris en compte des effets externes qui peuvent faire varier l'utilité (des services rendus par le CDG) aux collectivités (utilité positive ou négative).***

D/Protocole d'évaluation

<u>Trois enquêtes ont été réalisées sur le territoire :</u>

- Une enquête auprès des agents du CDG
- Une enquête auprès des élus des collectivités affiliées (en Lozère seul le conseil départemental n'est pas affilié)
- Une enquête auprès des gestionnaires du personnel (DGS, DRH, secrétaire de mairie selon la taille de la collectivité)

Taux de réponse satisfaisant :

⇒ agents du CDG48 : ***taux de réponses spontanées : 90%.***

⇒ gestionnaires des ressources humaines : ***taux de réponses spontanées : 47%.***

⇒ élus : ***taux de réponses spontanées : 42%.***

D/Protocole d'évaluation

➡ Prise en compte des **données sociales** (bilans annuels, bilans sociaux, statuts…) et des éléments de **la comptabilité analytique** du CDG:

Utilisation des clés de répartition (rémunération et temps de travail associés à chaque mission). Les frais de structure n'ont pas été pris en compte car les économistes sont partis de l'hypothèse que les affiliés et adhérents disposent d'équipements similaires.

… ce qui leur a permis :

⇒ D'estimer le coût journalier global et le **coût journalier relatif** (fonction du nombre d'agents bénéficiaires du service) de chaque mission.

➡ Etude du **secteur concurrentiel** et comparaison du tarif de chaque prestation proposée par le CDG 48 et du « tarif secteur privé » (pour le scénario 4 : CDG 48 remplacé par le secteur privé).

D/Protocole de l'évaluation

D'un point de vue technique, l'analyse de ces données par les économistes a conduit à :

1) Mesurer des surplus à partir de l' inventaire des missions
2) Évaluer un coût journalier relatif pour chaque mission exercée (calculs de coûts)
3) Comparer au secteur concurrentiel local (données comparatives de l'offre du secteur privé)
4) Etudier ces données au regard des 4 scénarii pour savoir si le CDG 48 génère une utilité sociale et pour qui?
5) Traduire cette utilité sociale au regard de la production de capitaux (technique, financier, naturel, institutionnel, social, humain)

E/Résultats de l'évaluation

L'évaluation démontre que :

- Les collectivités et leurs agents ont **accès à un coût inférieur au service rendu par le CDG pour une qualité supérieure pour l'ensemble des scénarii** (surplus dégagés). C'est le cas par exemple du service d'agents mis à disposition ou encore du service recrutement (jusqu'à 8 fois moins cher que le secteur privé). Seules deux missions (médecine et paye selon la taille des collectivités) peuvent avoir des niveaux proches à la réalisation de ces missions par d'autres entités ou le secteur privé.
- L'étude démontre essentiellement des **surplus de réseaux et de solidarité** pour l'ensemble des missions réalisées.
- Certaines missions conduites produisent une « plus-value » (effets externes) : comme le service retraite puisque l'action du centre de gestion produit des effets pour la CNRACL au–delà des effets produits entre le centre de gestion et la collectivité.
- La politique publique mise en place produit des « effets capacitants » pour le territoire. **L'outil « centre de gestion » est efficace en terme d'accès au service pour les employeurs publics et de développement économique** pour le département de la Lozère.

E/Résultats de l'évaluation

L'utilité sociale (la production de capitaux) produite par le centre de gestion se fait selon 3 capitaux :

- Le capital INSTITUTIONNEL : regroupe les dispositions politiques, juridiques et institutionnelles en vigueur contribuant à augmenter la production et le bien-être de la population.
- Le capital SOCIAL : ensemble des relations personnelles qu'un individu peut mobiliser dans son intérêt.
- Le capital HUMAIN : ensemble des capacités physiques et intellectuelles à produire d'un individu.

Ils se traduisent de la manière suivante :

E/Résultats de l'évaluation

➢ **CAPITAL INSTITUTIONNEL**

Le centre de gestion est régi par une législation spécifique à l'activité :
Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion.

Cette réglementation définit la gouvernance et son rôle eu égard aux autres acteurs (CNFPT…).

Le centre de gestion est le garant de :

- L'égalité de traitement et de gestion des agents publics
- La continuité du service public
- L'adaptation de l'offre de service public aux besoins des territoires

E/Résultats de l'évaluation

Management durable :

L'offre de missions facultatives (*médecine, prévention, accompagnement à la mobilité, partenariat en matière de formation*) contribue directement à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences des agents du territoire (GPEEC).

Contrôle de légalité :

Bien que le contrôle de légalité ne relève que de la seule prérogative de l'Etat, le centre de gestion est un **tiers de confiance** aux cotés des employeurs publics et garantit :

- L'égalité de traitement du citoyen devant le service public
- La continuité du service public
- La neutralité du service public

E/Résultats de l'évaluation

- **CAPITAL SOCIAL**

Indépendance technique du territoire :

L'indépendance technique du CDG 48 dote le territoire d'une **expertise sur place**, d'un **accès direct des adhérents à cette expertise** et garantit in-fine une **liberté de choix adaptée au contexte et aux besoins.**

Cohésion de l'emploi dans la fonction publique territoriale :

Les ressources humaines constituent la première ressource des collectivités pour assurer le service public local.

Le CDG48 garantit la **cohérence et l'égalité d'accès aux adhérents**, donc à leurs agents, **toute l'année sur tout le département** quels que soient la taille des structures, leur localisation et leur champ d'intervention.

E/Résultats de l'évaluation

Démarche fédératrice :

Le CDG 48 fédère ses adhérents pour apporter ponctuellement, via des missions d 'ingénierie, une **solution à des besoins spécifiques** (*ex. : assurances, prévoyance*...).

Identité territoriale :

Les élus du CDG 48 sont représentés dans les instances régionales (CNFPT) et nationales (FNCDG, conseil supérieur). **La confrontation des pratiques et des enjeux est un vecteur d'amélioration et de prises de positions pour faire évoluer le service public**.

Gestion des conflits :

L'hébergement de commissions et comités spécialisés (CT, conseil de discipline…) au siège du CDG 48 offre un cadre légal et technique pour **l'analyse et la gestion de conflits** et **la mise en œuvre du dialogue social** entre employeurs publics et agents. Ces organes spécialisés garantissent le **droit à l'échange** et la **liberté d'expression** (au sens très large).

E/Résultats de l'évaluation

- **CAPITAL HUMAIN**

Maintien et développement de l'emploi public :

Le maintien et le développement des effectifs du CDG 48 contribuent au développement de l'emploi public en Lozère.

***Agents permanents* : anticiper les besoins spécifiques des adhérents du CDG 48.**

Personnels mis à disposition : assurer un vivier de personnels spécialisés ou polyvalents afin de **garantir la continuité du service public.**

Maintien et développement des compétences :

Le CDG48 centralise la veille et la remontée des besoins du terrain et accompagne les employeurs.

Chaque collectivité adhérente décline sa stratégie de gestion des ressources humaines en fonction de ses besoins et de ses contraintes issus des évolutions réglementaires.

Partie III

BILAN DE L'ETUDE

- CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Conclusion

L'existence d'une **utilité sociale positive** est la résultante de la combinaison de plusieurs facteurs contextuels plus ou moins spécifiques au département de la Lozère et aux caractéristiques de l'établissement centre de gestion:

- Une **part importante d'adhérents** (**97%**) qui ont moins de 20 agents.
- Une **cotisation annuelle légale très insuffisante pour assurer les missions strictement obligatoires**.
- La **difficulté pour le CDG 48 de recruter certains personnels spécialisés** (faible attractivité du territoire).
- Une **absence du secteur privé** pour proposer des prestations concurrentielles ou complémentaires sur les missions facultatives.
- Un **coût du service trop important pour une internalisation par les communautés de communes des services facultatifs et une qualité qui serait inférieure voir une impossibilité à accéder aux services** de part la taille critique.

Conclusion

La **prégnance d'un contexte hyper-rural démontre la nécessité** pour le département de la Lozère de disposer d'une **organisation de proximité** capable :

- d'anticiper les besoins des élus du territoire
- de proposer des solutions adaptées qui répondent au cadre légal et réglementaire national

Sans cette capacité d'accès au développement des compétences des agents locaux de la fonction publique territoriale, le département de la Lozère peut être confronté, à plus ou moins longue échéance à :

- à un **décrochage qualitatif** au détriment des plus petites collectivités

Les actions conduites par le CDG actuellement évitent ou limitent le développement d'une fonction publique territoriale à deux vitesses en Lozère.

Plus généralement, le centre de gestion est un établissement qui a une **utilité sociale** dans le **paysage économique et politique national**.

Perspectives

Dans le contexte actuel, cette étude scientifique expérimentale démontre que :

- Le CDG donne l'accès au service public en créant les conditions favorables à la réduction des inégalités territoriales (proximité et coût inférieur par rapport au secteur privé). Ce constat est renforcé dans les zones **hyper-rurales.**

- La diversité des missions et l'échelon territorial actuel donnent une cohérence à l'action du CDG. Il garantit à l'Etat l'homogénéisation de sa politique publique et de la cohésion sociale sur le territoire. Il assure un maillage du territoire et est un levier sur l'emploi.

Perspectives

L'activité des centres de gestion dépasse la sphère de l'économie publique dans son rôle de réduction des inégalités sur le territoire et de redistribution des richesses en impactant la sphère de l'économie sociale par la création des conditions du lien social de proximité et de la solidarité territoriale.

Dans cette continuité, les centres de gestion peuvent valoriser leur activité d'ingénierie (prestation de service intellectuelle) par le passage d'une comptabilité financière à une comptabilité économique fondée sur les notions d'avantages et de coûts du point de vue de l'intérêt général.

Cette étude expérimentale peut être complétée pour la FNCDG au bénéfice de l'ensemble des centres de gestion. Elle valorise particulièrement ceux qui se situent en zone rurale et hyper-rurale où la présence du service public a un impact prégnant sur le bien-être des populations. Elle peut également intéresser l'association des maires car **elle interroge la politique d'aménagement du territoire en prenant en compte les réalités locales.**

Cette étude donne du sens aux missions exercées par les CDG dans l'intérêt général.