RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

2017

REVUES DE DÉPENSES

Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales

Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques,** instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics.** Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant.** Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 16120-R

CONTROLE GENERAL
ECONOMIQUE ET FINANCIER
N° 16.11.64

Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales

Revue de dépenses

Etabli par

Yves DURUFLÉ
Inspecteur général
de l'administration

Alain GRAS
Chef de mission
de contrôle général économique
et financier

Yves COLMOU
Inspecteur général
de l'administration

Hélène GARNIER
Contrôleure générale
économique et financier

Salvator ERBA
Inspecteur de l'administration

- Juin 2017 -

SYNTHESE

Par lettre en date du 17 novembre 2016, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, la ministre de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics ont demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Contrôle général économique et financier (CGéfi) de mener conjointement une revue de dépenses sur les actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales.

Dans un contexte de réforme territoriale, il était demandé à la mission de procéder à un état des lieux des pratiques innovantes. Après leur évaluation, la mission devait identifier les pistes de rationalisation et d'économie, avant d'établir des recommandations permettant, dès 2018, de contribuer à une optimisation des dépenses publiques relatives aux actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Pour ce faire, la mission pouvait utilement s'appuyer sur le rapport de l'IGA de mai 2014 sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) et du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La mission a mené ses travaux de mi-novembre 2016 à mai 2017. Elle a consulté les administrations centrales, les associations d'élus et de collectivités territoriales ainsi que les organes de la fonction publique territoriale et l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL). Elle a effectué plusieurs déplacements, notamment à Toulouse et Lyon, pour rencontrer les interlocuteurs locaux (élus, dirigeants territoriaux, services de l'État, centres de gestion, délégations du centre national de la fonction publique territoriale). Elle a recueilli par ailleurs les réflexions des associations de praticiens territoriaux en matière de gestion des ressources humaines (GRH) et s'est appuyée sur deux enquêtes menées auprès des collectivités territoriales et des CDG, relayées par les associations représentatives des collectivités territoriales.

La mission a été confrontée à deux difficultés initiales : la première, liée à la délimitation du périmètre du champ de l'étude, et la seconde, à la quantification des dépenses correspondant à la GRH des collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne la première, **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 incluant l'intervention des CDG pour les collectivités employant moins de 350 agents, la mission a préféré s'en tenir à la notion « d'opérations de gestion » plus significative des différents processus en matière de GRH que la stricte définition juridique des actes de gestion, en ne retenant que les opérations les plus mobilisatrices en termes de temps/agent.**

Pour la seconde, en l'absence de comptabilité analytique détaillée, homogène et généralisée, la mission a pris en compte les quelques enquêtes disponibles et a procédé 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. Cependant les résultats sont à analyser avec prudence et devront être confirmés dans la mesure où il n'a pas été possible, à ce stade, de s'assurer de leur robustesse.

Le poids de la fonction RH dans les effectifs des agents territoriaux varierait ainsi, selon les sources, de 1,7 % à 2,4 %, estimations auxquelles doivent s'ajouter les agents en fonction au CNFPT et dans les CDG (soit 0,3 % des effectifs), soit un **ratio « gérants/gérés » de 2 % en moyenne comparable à celui mesurant l'efficience de la fonction RH pour l'État.** En termes de coût, au-delà de la masse salariale consacrée directement par les collectivités territoriales à leur fonction RH, il convient d'ajouter les dépenses correspondant au total des missions obligatoires et facultatives des CDG. Ainsi, **le coût total de la fonction RH pour les collectivités est estimé à environ 1,7 Md€ en 2014, soit 1,3 % de leurs dépenses de fonctionnement et 0,7 % de leurs dépenses totales.**

Les premières recommandations portent donc sur la nécessité d'établir rapidement des outils d'analyse financière et de pilotage structurel permettant un suivi précis de l'évolution des coûts et une possibilité de comparaison indispensables pour évaluer les résultats des mises en œuvre des bonnes pratiques et contribuer à leur diffusion.

Néanmoins, malgré les difficultés rencontrées, la mission a pu identifier, à droit constant, des bonnes pratiques qui mériteraient d'être diffusées. Celles-ci empruntent principalement trois vecteurs qui doivent être utilisés simultanément.

Tout d'abord, il convient de conforter les CDG auxquels sont affiliés obligatoirement les 2/3 des communes et qui accomplissent des actes de gestion pour près de la moitié des agents de la fonction publique territoriale. Ils constituent un réseau porteur d'innovation sur un grand nombre de processus RH et garantissent par leur coordination et leur expertise une sécurité juridique sur la plupart des opérations de gestion. Il faut encourager le développement de prestations de services communs auxquelles recourent facultativement de plus en plus de collectivités territoriales et de leurs groupements non affiliés. C'est un gage de qualité et de massification donc, à terme, de réduction de coûts.

Ensuite, il faut profiter de la réforme territoriale et de l'élaboration des schémas de mutualisation pour partager le plus possible la fonction RH entre collectivités et entre niveaux de collectivités. Cette mutualisation doit également s'exercer au sein du réseau des CDG à l'occasion du développement des coordinations régionales et interrégionales et de la mise en place de spécialisation de compétences entre CDG.

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 sur 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 afin d'éviter les dispersions et de garantir leur interopérabilité dans le cadre des mutualisations. Il conviendra, par ailleurs, de lever certains freins liés à des obligations réglementaires.

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 (guide de bonnes pratiques, diffusion multimédia, relais par les associations d'élus et de praticiens, colloques…).

La mission s'est également intéressée à tout ce qui pouvait alléger et faciliter la GRH des collectivités territoriales et, à ce titre, elle 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 qui tend à prendre de plus en plus d'importance.

Une attention particulière doit être portée à la question du contrôle de légalité exercé par l'État au titre de ses prérogatives régaliennes. L'obligation de transmission des actes des collectivités territoriales aux préfectures a certes été allégée à plusieurs reprises, mais ce mouvement pourrait être accéléré au bénéfice d'actes formels qui continuent cependant d'être transmis et le contrôle de légalité devrait se recentrer sur les sujets les plus sensibles sur la base d'une cartographie des risques régulièrement mise à jour, d'autant que les moyens des préfectures consacrés à cette mission ont eu tendance à se réduire ces dernières années et que, parallèlement, l'expertise des CDG s'est considérablement renforcée faisant d'eux progressivement, aussi bien auprès des élus que des agents, les experts de l'application statutaire de la fonction publique territoriale.

Le rapport de l'IGA de 2014, déjà cité, constatait que la coopération entre les CDG et le CNFPT demeurait insuffisante alors qu'elle serait un levier important d'efficacité. Forte de ce constat, il a semblé important à la mission de relire les conclusions de ce rapport au regard de la réforme territoriale en cours et d'actualiser les scénarios proposés pour relancer la mise en œuvre des mesures les plus à même de faciliter la meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales au bénéfice d'une plus grande efficience.

Dans ce contexte, la mission a considéré qu'il était urgent, indépendamment de toute autre mesure, de clarifier et simplifier les flux financiers entre les CDG et le CNFPT. Cette décision, d'ordre législatif, toiletterait les textes de la fonction publique territoriale, faciliterait les relations entre ces deux organes de la fonction publique territoriale et offrirait l'occasion 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 fonction publique territoriale.

Ensuite, profitant de ces évolutions, il est apparu à la mission que, sans remettre en cause la couverture départementale des CDG, l'élaboration obligatoire d'un schéma régional ou inter-régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation renforcerait les expertises, favoriserait les synergies et conduirait indéniablement à des économies d'échelle dans l'exercice des missions des CDG.

En outre, la coordination régionale ou interrégionale, qui existe déjà, gagnerait en visibilité, attractivité et importance à agrandir obligatoirement son périmètre, au-delà des champs déjà ouverts par la loi de 2007, aux missions du « socle commun de prestations » prévu par la loi de 2012 qu'il est proposé d'élargir aux champs de la médecine professionnelle et de l'action sociale, voire à d'autres missions fortement sollicitées à titre facultatif, et sur lesquelles des économies substantielles sont envisageables, telles que l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie C, par exemple.

Le modèle financier des CDG serait aujourd'hui de nature à supporter, à taux de cotisation maximal constant, les évolutions proposées d'autant que le mouvement d'adhésion volontaire des collectivités non affiliées aux missions facultatives conduirait, à terme, à envisager une adhésion obligatoire et systématique de toutes les collectivités territoriales aux centres de gestion dans le cadre d'une régionalisation structurée et d'une coordination nationale assurée par un établissement public national.

Cette démarche aurait le mérite de parachever la construction de la fonction publique territoriale voulue par le législateur dès la loi de 1984, de garantir une meilleure articulation de ses organes et de faciliter le mouvement de simplification et d'harmonisation dont elle a besoin sans que, pour autant, les gains potentiels d'une synergie accrue des fonctions-support au sein du réseau des CDG soient considérables.

Au total, la mission émet vingt-deux recommandations, qui s'articulent autour de cinq axes :

1. mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales ;
2. conforter l'efficacité collective des CDG ;
3. renforcer l'efficience de la fonction RH au sein des collectivités territoriales ;
4. promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales ;
5. simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales.

Leur mise en œuvre permettrait d'exploiter les treize pistes d'économies identifiées, dont le cumul brut s'établit à environ 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 avec prudence le montant de ces économies potentielles**, dans la mesure où leur estimation repose sur des hypothèses qui n'ont pu être totalement vérifiées, faute de pouvoir disposer de données fiables et exhaustives tant sur le coût de la GRH des collectivités territoriales que sur la mesure d'impact et le degré de diffusion des projets

et dispositifs susceptibles d'en améliorer l'efficacité. Pour les mêmes raisons, la mission n'a pu, d'une part, estimer ces économies potentielles en prenant en compte les investissements nécessaires à la mise en œuvre des projets et dispositifs y concourant et, d'autre part, simuler leur répartition par niveau et strate de collectivités territoriales.

Parmi ces pistes, quatre d'entre-elles représentent plus de 80% du montant des économies potentielles estimées et reposent, soit sur des gains de productivité assis sur une réduction des ETP nécessaires à la réalisation des opérations de gestion RH au sein des collectivités territoriales, soit sur des économies d'échelle davantage mobilisées au sein du réseau des CDG.

Significatives, ces pistes de réduction de coûts ne sauraient néanmoins être privilégiées au détriment de celles qui constituent sans doute l'essentiel des économies envisageables sur le fonctionnement des collectivités territoriales en matière de ressources humaines, comme 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 ainsi que leur autonomie de gestion permet de concilier la souplesse sur le choix des moyens et la garantie de tenir leurs objectifs d'économies.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : Engager des travaux, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, visant à mieux identifier, au sein de la comptabilité des collectivités territoriales, les moyens affectés à la gestion des ressources humaines (OFGL). 39

Recommandation n°2 : Organiser la structuration d'outils de pilotage et d'analyse des processus RH, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, reposant notamment sur l'élaboration et la diffusion de comptabilités analytiques homogènes et la collecte, la concaténation et la diffusion d'indicateurs et de ratios de gestion permettant aux collectivités territoriales de se comparer. (OFGL) 43

Recommandation n°3 : Renforcer la mutualisation de l'assistance juridique statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne. (CDG coordonnateurs).....44

Recommandation n°4 : Généraliser et promouvoir auprès des collectivités territoriales l'utilisation des prestations d'intérim et de remplacement. (CDG) 45

Recommandation n°5 : Développer la mutualisation des contrats-groupe en matière d'assurance statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne. (CDG coordonnateurs) 47

Recommandation n°6 : Organiser la massification de l'édition des bulletins de paie. (CDG coordonnateurs) 47

Recommandation n°7 : Inciter les CDG à passer systématiquement par la cellule pédagogique existante pour l'élaboration de leurs sujets de concours et d'examen. (FNCDG) 47

Recommandation n°8 : Construire, avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, un dispositif unifié à l'échelle nationale d'inscription aux concours, contribuant à la prévention de l'absentéisme. (FNCDG) 48

Recommandation n°9 : Piloter l'actualisation du recueil de fiches pratiques relatif à la mutualisation au sein des EPCI diffusé en 2015, afin de promouvoir la mutualisation de la fonction RH. (DGCL).....49

Recommandation n°10 : Promouvoir, en partenariat avec les associations représentant les collectivités territoriales, le contrôle allégé en matière de gestion des ressources humaines auprès des collectivités territoriales. (DGFiP).....50

Recommandation n°11 : Favoriser l'accès des collectivités territoriales aux SIRH en promouvant la mutualisation des moyens, notamment dans le cadre intercommunal, et l'émergence de solutions informatiques plus simples et économes. (Associations représentant les collectivités territoriales).....53

Recommandation n°12 : Piloter des travaux d'harmonisation des différentes fonctions susceptibles d'être offertes par les SIRH des collectivités territoriales, en étroite collaboration avec les parties prenantes. (SGMAP) 54

Recommandation n°13 : Inciter les collectivités territoriales à assortir systématiquement les projets de numérisation de leurs opérations RH d'une étude d'impact comportant la mesure de leur retour sur investissement, en diffusant une fiche méthodologique élaborée en collaboration avec les parties prenantes. (SGMAP)55

Recommandation n°14 : Recueillir régulièrement et expertiser les bonnes pratiques en matière de numérisation des opérations RH des collectivités territoriales, dans la perspective de leur diffusion dans un guide des bonnes pratiques RH. (SGMAP)58

Recommandation n°15 : Animer un groupe de travail sur l'interconnexion des systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries) et des différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents territoriaux (CDG, CNFPT, CNRACL…). (SGMAP).....59

Recommandation n°16 : Doter le futur GIP informatique d'une gouvernance de nature à garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de l'ensemble des acteurs appelés à intervenir tout au long du parcours professionnel des agents des collectivités territoriales. (FNCDG) 62

Recommandation n°17 : Actualiser le guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines en veillant à valoriser davantage les bonnes pratiques des collectivités territoriales. (DGAFP/DGCL) 63

Recommandation n°18 : Préparer un nouveau train de mesures législatives et réglementaires de simplification des normes et des procédures relatives à la GRH des collectivités territoriales, notamment dans le domaine de la gestion des instances médicales et sociales. (DGCL/DGAFP/SGMAP) 68

Recommandation n°19 : Réduire par voie législative la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État, en limitant l'obligation de transmission des décisions individuelles aux seules décisions relatives au recrutement et à la rémunération des emplois de cabinet des élus, des emplois fonctionnels et des agents contractuels. (DGCL).....70

Recommandation n°20 : Préparer les modifications par voie législative permettant de simplifier, sans alourdir les charges des collectivités territoriales et en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, le circuit des flux financiers qui les relie. (DGCL).....73

Recommandation n°21 : Préparer les modifications par voie législative permettant de conforter le mouvement entamé de mutualisation des missions au sein du réseau des CDG, au moyen d'une coordination régionale obligatoire portant sur une liste élargie de missions, s'appuyant sur un schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré par le CDG coordonnateur. (DGCL) ..78

Recommandation n°22 : Assortir l'obligation d'élaboration des schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation d'une évaluation obligatoire à l'issue de leur mise en œuvre dont le Parlement sera saisi, et envisager, sur son fondement, d'étendre à toutes les collectivités territoriales l'obligation d'adhérer au « socle commun » élargi. (DGCL) 78

Tableaux des recommandations par axe thématique et de leurs impacts potentiels

Axe n°1 « mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales »

Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales	**Identifier les dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales**	**Recommandation n°1 :** Engager des travaux, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, visant à mieux identifier, au sein de la comptabilité des collectivités territoriales, les moyens affectées à la gestion des ressources humaines.	Non chiffrable	Favoriser la connaissance et la comparabilité des données. Développer les aides à la décision.	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
	Disposer d'outils de pilotage et d'analyse des processus RH	**Recommandation n°2 :** Organiser la structuration d'outils de pilotages et d'analyse des processus RH, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, reposant notamment sur l'élaboration et la diffusion de comptabilités analytiques homogènes et la collecte, la concaténation et la diffusion d'indicateurs et de ratios de gestion permettant aux collectivités territoriales de se comparer.	Non chiffrable		Observatoire des finances et de la gestion publique locales
	Disposer d'outils de mesure d'impact des projets de numérisation des opérations de gestion RH	**Recommandation n°13 :** Inciter les collectivités territoriales à assortir systématiquement les projets de numérisation de leurs opérations RH d'une étude d'impact comportant la mesure de leur retour sur investissement, en diffusant une fiche méthodologique élaborée en collaboration avec les parties prenantes.	Non chiffrable		Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Axe n°2 « conforter l'efficacité collective des CDG »

Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Conforter l'efficacité collective des centres de gestion	**Renforcer la mutualisation à l'échelle nationale de la préparation et de l'organisation des concours et examens**	**Recommandation n°7:** Inciter les CDG à passer systématiquement par la cellule pédagogique existante pour l'élaboration de leurs sujets de concours et d'examen.	**Réduction du coût de préparation des sujets de concours et d'examen** en partageant leur élaboration, soit une **économie potentielle d'environ 300K€** en année pleine. *(hypothèse retenue: un coût moyen des sujets 2 à 6 fois moins cher lorsque leur élaboration est mutualisée, soit environ 10 K€ par sujet).*	Sécurisation accrue des concours et examens, réduisant les risques de contentieux. Plus grande égalité de traitement des candidats sur l'ensemble du territoire.	Fédération nationale des centres de gestion
		Recommandation n°8 : Construire, avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, un dispositif unifié à l'échelle nationale d'inscription aux concours, contribuant à la prévention de l'absentéisme.	**Réduction du coût de l'organisation des concours et examens** en réduisant le nombre de places d'examen non utilisées, soit une **économie potentielle d'environ 500 K€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: 25 000 places non utilisées en raison de la multi-inscription, coûtant 20 € en moyenne).*		Fédération nationale des centres de gestion
	Renforcer la mutualisation des missions à l'échelle régionale et inter-régionale	**Recommandation n°21 :** Préparer les modifications par voie législative permettant de conforter le mouvement entamé de mutualisation des missions au sein du réseau des CDG, au moyen d'une coordination régionale obligatoire portant sur une liste élargie de missions, s'appuyant sur un schéma régional de mutualisation et de spécialisation élaboré par le CDG coordonnateur.	Non chiffrable		Direction générale des collectivités locales
		Recommandation n°22 : Assortir l'obligation d'élaboration des schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation d'une évaluation obligatoire à l'issue de leur mise en œuvre dont le Parlement sera saisi, et envisager, sur son fondement, d'étendre à toutes les collectivités territoriales l'obligation d'adhérer au « socle commun » élargi.	Non chiffrable		Direction générale des collectivités locales
		Recommandation n°3 : Renforcer la mutualisation de l'assistance juridique statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne.	**Réduction du coût de l'assistance juridique statutaire** par la mise en commun de compétences rares et coûteuses, soit une **économie potentielle d'environ 15 M€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: gain d'1% des effectifs totaux consacrés à la GRH des collectivités territoriales dans les collectivités territoriales et les CDG, soit environ 500 ETP au coût moyen de 30 K€)* .	Favoriser l'unité d'interprétation des textes régissant la fonction publique territoriale	Centres de gestion coordonnateurs
		Recommandation n°5 : Développer la mutualisation des contrats-groupe en matière d'assurance statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne.	**Réduction du coût de souscription par les collectivités territoriales de l'assurance "risques statutaires"**, en proposant un contrat groupe négocié à des conditions plus avantageuses, pour une **économie potentielle qui ne peut être estimée faute de disposer des données relatives au montant total des assurances souscrites.** *(hypothèse susceptible d'être retenue: gain de 5 à 8% du total des assurances "risques statutaires" souscrites).*		Centres de gestion coordonnateurs
		Recommandation n°6 : Organiser la massification de l'édition des bulletins de paie.	**Réduction du coût des bulletins de paie** par la massification et la concentration de leur édition au sein d'un centre de gestion spécialisé, soit une **économie potentielle d'environ 50 M€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: pour environ 24 millions de bulletins de paie par an, une baisse du coût moyen d'1€ par bulletin représenterait 24 M€ d'économie, laquelle pourrait atteindre 70 M€ en année pleine si le coût moyen par bulletin atteignait le coût le moins élevé constaté parmi les centres de gestion).*		Centres de gestion coordonnateurs
	Développer l'offre de services	**Recommandation n°4 :** Généraliser et promouvoir auprès des collectivités territoriales l'utilisation des prestations d'intérim et de remplacement.	**Réduction du coût du recours par les collectivités territoriales aux prestations d'interim et de remplacement**, en proposant un service moins couteux que les prestations disponibles sur le marché, soit une **économie potentielle d'environ 50 M€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: extrapolation à l'échelle nationale des gains constatés par le CDG du Rhône et le CDG de Charente-Maritime)* .		Centres de gestion

Axe n°3 « renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein des collectivités territoriales »

Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein des collectivités territoriales	**Renforcer la mutualisation de la fonction RH au sein des intercommunalités**	**Recommandation n°9:** Piloter l'actualisation du recueil de fiches pratiques relatif à la mutualisation au sein des EPCI diffusé en 2015, afin de promouvoir la mutualisation de la fonction RH.	**Réduction du coût de la fonction RH par la mise en place d'organisations optimisées entre l'EPCI et/ou les communes membre**s, soit une **économie potentielle d'environ 20 M€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: sur les effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines des 1266 ensembles intercommunaux existant au 1er janvier 2017 composés des EPCI et de leurs communes membres regroupant la quasi totalité des effectifs des communes et des EPCI (environ 1 200 000 agents), soit environ 24 000 agents affectés à la RH (sur le fondement d'un ratio "gérants-gérés" moyen de 2%), gain moyen de 3%, soit environ 750 ETP au coût moyen de 30 K€).*		Direction générale des collectivités locales
	Accélérer la numérisation des opérations RH	**Recommandation n°11 :** Favoriser l'accès des collectivités territoriales aux SIRH en promouvant la mutualisation des moyens, notamment dans le cadre intercommunal, et l'émergence de solutions informatiques plus simples et économes.	**Réduction du coût de la fonction RH au sein des collectivités territoriales par le développement de SIRH adaptés et la numérisation/dématérialisation/automatisation des opérations de gestion RH**, soit une **économie potentielle d'environ 100 M€ en année pleine**. *(hypothèse retenue: sur les effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines au sein de toutes les collectivités territoriales regroupant la totalité des effectifs (environ 2 000 000 agents), soit environ 40 000 agents affectés à la RH (sur le fondement d'un ratio "gérants-gérés" moyen de 2%), gain moyen de 8%, soit environ 3 200 ETP au coût moyen de 30 K€).*	Conforter la qualité des services offerts aux agents et à leurs managers Assurer la traçabilité et la conservation des données Réduire les espaces de stockage	Associations représentant les collectivités territoriales
		Recommandation n°12: Piloter des travaux d'harmonisation des différentes fonctions susceptibles d'être offertes par les SIRH des collectivités territoriales, en étroite collaboration avec les parties prenantes.			Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
		Recommandation n°14 : Recueillir régulièrement et expertiser les bonnes pratiques en matière de numérisation des opérations RH des collectivités territoriales, dans la perspective de leur diffusion dans un guide des bonnes pratiques RH.			Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
	Diffuser les bonnes pratiques RH auprés des collectivités territoriales	**Recommandation n°17** : Actualiser le guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines en veillant à valoriser davantage les bonnes pratiques des collectivités territoriales.			Direction générale de l'administration et de la fonction publique Direction générale des collectivités locales

Axe n°4 « promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales »

Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales	**Développer l'interconnexion des différents systémes d'information**	**Recommandation n°15** : Animer un groupe de travail sur l'interconnexion des systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries) et des différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents territoriaux (CDG, CNFPT, CNRACL…).	Non chiffrable		Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
		Recommandation n°16: Doter le futur GIP informatique d'une gouvernance de nature à garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de l'ensemble des acteurs appelés à intervenir tout au long du parcours professionnel des agents des collectivités territoriales.	Non chiffrable		Fédération nationale des centres de gestion
	Simplifier les flux financiers entre les collectivités territoriales, les CDG et le CNFPT	**Recommandation n°20 :** Préparer les modifications par voie législative permettant de simplifier, sans alourdir les charges des collectivités territoriales et en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, le circuit des flux financiers qui les relie.	Non significatif	Lever un point de discorde inutile.	Direction générale des collectivités locales

Axe n°5 « simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales »

Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales	**Simplifier les normes et les procédures**	**Recommandation n°18** : Préparer un nouveau train de mesures législatives et réglementaires de simplification des normes et des procédures relatives à la GRH des collectivités territoriales, notamment dans le domaine de la gestion des instances médicales et sociales.	Non chiffrable		Direction générale des collectivités locales Direction générale de l'administration et de la fonction publique Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
	Simplifier les contrôles	**Recommandation n°10:** Promouvoir, en partenariat avec les associations représentant les collectivités territoriales, le contrôle allégé en matière de gestion des ressources humaines auprès des collectivités territoriales.	**Réduction du coût de la fonction carrière-paie par la généralisation du contrôle allégé en partenariat au sein des collectivités territoriales**, soit une **économie potentielle d'environ 4,5 M€ en année pleine.** *(hypothèse retenue: sur les effectifs consacrés à la gestion de la paie et de la carrière au sein des collectivités employant 350 agents et plus regroupant environ 1 200 000 agents, soit environ 12 000 agents (sur le fondement d'un ratio "gérants-gérés" moyen de 2% et de l'hypothèse selon laquelle 50% des agents RH sont affectés à gestion de la paie et de la carrière), gain moyen de 1%, soit environ 150 ETP au coût moyen de 30 K€).*		Direction générale des finances publiques
		Recommandation n°19 : Réduire par voie législative la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, en limitant l'obligation de transmission des décisions individuelles aux seules décisions relatives au recrutement et à la rémunération des emplois de cabinet des élus, des emplois fonctionnels et des agents contractuels.	Non chiffrable		Direction générale des collectivités locales

SOMMAIRE

Synthèse **5**

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport **9**

Tableaux des recommandations par axe thématique et de leurs impacts potentiels **11**

Introduction **19**

1 Une GRH des collectivités territoriales aux contours difficiles à cerner **21**

1.1 La GRH se déploie dans un paysage institutionnel disparate et évolutif 21
1.1.1 Les collectivités territoriales gèrent une ressource humaine d'ampleur inégale et de nature diverse *21*
1.1.2 L'impact des dernières réformes de la carte territoriale ne peut être, pour l'instant, mesuré *26*
1.1.3 L'articulation entre les opérateurs demeure complexe *29*
1.1.4 Le pilotage national est insuffisamment structuré *31*

1.2 Les dépenses affectées à la GRH ne peuvent être établies avec précision 33
1.2.1 Le poids et la structure de la fonction RH au sein des collectivités territoriales ne peuvent être qu'approchés *35*
1.2.2 L'analyse du coût des actes de gestion réalisés par les CDG est difficile à établir *36*
1.2.3 Face à l'impossibilité d'établir avec précision les dépenses affectées à la GRH, des mesures structurelles sont nécessaires *38*

2 Des bonnes pratiques à droit constant, qui mériteraient d'être diffusées plus largement **41**

2.1 Les processus internes et externes de gestion font l'objet de nombreuses bonnes pratiques 41
2.1.1 La structuration des outils de pilotage et d'analyse des processus constitue un objectif premier *41*
2.1.2 Les prestations de services communs émanant des CDG devraient se développer *43*
2.1.3 La recherche d'effets de massification par les CDG doit être confortée *46*
2.1.4 L'organisation de la fonction RH au sein des collectivités territoriales peut être optimisée *48*
2.1.5 Les interactions partenariales entre acteurs de la GRH peuvent se développer *49*

2.2 La numérisation des opérations dans le domaine de la GRH est engagée 51
2.2.1 La numérisation des opérations dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales devrait encore progresser *51*
2.2.2 Les CDG et le CNFPT développent également des outils de gestion numérique *60*

2.3 L'ensemble de ces bonnes pratiques doit faire l'objet d'une diffusion organisée et systématique 63

3 Des évolutions normatives et institutionnelles susceptibles de faciliter la GRH des collectivités territoriales 65

3.1 La simplification des normes, des procédures et des contrôles constitue l'un des principaux leviers d'optimisation 65

3.1.1 De nombreux gisements de simplification des normes et des procédures peuvent encore être exploités 65

3.1.2 Une nouvelle étape dans l'évolution du contrôle de légalité portant sur les actes de gestion RH devrait être franchie 68

3.2 Une meilleure articulation des acteurs pourrait être recherchée 70

3.2.1 Les flux financiers entre les collectivités territoriales, le CNFPT et les CDG doivent, a minima, être clarifiés et simplifiés 71

3.2.2 Le renforcement de la mutualisation des missions des CDG conforterait leur attractivité et leur efficacité 74

3.2.3 L'optimisation des fonctions support au sein du réseau des CDG impliquerait de modifier son architecture 79

Conclusion 83

Annexes 86

Annexe n° 1 : Lettre de mission 88

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées 90

Annexe n° 3 : Sources 96

Annexe n° 4 : Synthèse du rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT- Bilan, analyse et perspectives d'avenir, mai 2014. 98

Annexe n° 5 : Les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) 102

Annexe n° 6 : Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) 120

Annexe n° 7 : Enquête menée auprès des collectivités territoriales relative à leur gestion des ressources humaines 128

Annexe n° 8 : Taux d'administration territoriale au 31 décembre 2013 136

Annexe n° 9 : Définition de l'indicateur d'efficience de la gestion des ressources humaines - Guide de la performance-juin 2016 138

Annexe n° 10 : Schéma sur la diversité des actes de gestion RH 142

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 17 novembre 2016[1], le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, la ministre de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, ont demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Contrôle Général Economique et Financier (CGefi) de réaliser conjointement une revue de dépenses portant sur les actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales[2].

Dans un contexte de profonde évolution des périmètres des collectivités territoriales suite aux lois de 2014 et 2015[3], et tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, l'objectif assigné à la mission se décline en trois volets :

- procéder à un état des lieux des pratiques innovantes existant en matière d'actes de gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales et les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) ;

- identifier des pistes de rationalisation et d'économie à partir d'une estimation des dépenses imputables aux actes de gestion des ressources humaines réalisées par les collectivités territoriales ;

- faire des recommandations permettant de contribuer dès 2018 à une optimisation des dépenses publiques dans ce domaine.

Cette mission s'inscrit dans la continuité du rapport de l'IGA de mai 2014[4], qui, après avoir détaillé l'organisation et les missions des deux réseaux constitués par les CDG et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), propose un certain nombre de scénarios possibles de restructuration, notamment la fusion des deux réseaux ou la régionalisation des CDG tout en maintenant des antennes départementales.

Elle s'est déroulée après l'intervention de la baisse de cotisation des collectivités territoriales au CNFPT, et à un moment de débat portant sur le financement des missions des CDG, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Faute de définition partagée de la notion d'actes de gestion en matière de ressources humaines, la mission a cherché à mesurer le niveau et la structure des dépenses liées aux actes de gestion en matière de ressources humaines, dans le cadre d'une approche large, fondée sur les différents processus qui composent la gestion des ressources humaines (GRH) des collectivités territoriales. A cet égard, suite aux entretiens tenus avec des professionnels de la GRH, elle a retenu la dénomination « d'opération de gestion », plus représentative de l'ensemble de la chaîne de traitement de la GRH, sans en rester à une approche juridique des actes de gestion. Elle a également choisi de se concentrer sur les opérations les plus consommatrices de temps/agent, que ce soit pour les collectivités territoriales, les CDG ou le CNFPT.

[1] Annexe 1.
[2] En application de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.
[3] Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi MAPTAM), loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe »).
[4] *Organisation et missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT. Bilan, analyse et perspectives d'avenir*, rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration, mai 2014. Voir annexe 3.

Ces premiers travaux avaient pour objectif d'établir le montant des dépenses liées à la GRH, objet de la revue de dépenses. Mais, en l'absence de comptabilité analytique détaillée, homogène et généralisée, la mission n'a pu qu'approcher les différents coûts des opérations de gestion RH, sans qu'il soit possible de consolider les chiffres résultant le plus souvent d'hypothèses dont les données ne sont qu'imparfaitement établies.

Par ailleurs, la mission a estimé nécessaire, dans la continuité du rapport de l'IGA de 2014, d'examiner la question de l'organisation et de la répartition des missions des CDG et du CNFPT, dans la mesure où celles-ci impactent la performance de la GRH des collectivités territoriales, en émettant des propositions portant sur l'optimisation de leur articulation.

La mission s'est appuyée sur l'ensemble des partenaires nationaux en matière de GRH, sur des entretiens avec un certain nombre de gestionnaires eux-mêmes et d'élus, à Paris ou en région, et sur deux enquêtes menées auprès des collectivités territoriales et des CDG, avec l'appui des associations nationales représentatives.

La mission tient à souligner l'excellent accueil dont elle a fait l'objet par l'ensemble des personnes rencontrées[5], qui ont toutes manifesté un intérêt certain, alors même que la question des actes de gestion RH avait été jusque-là peu explorée. Les collectivités territoriales les plus impliquées dans une gestion performante ont mis en place ou proposé des axes d'amélioration et de simplification, que la mission a répertoriés. Toutefois, les collectivités territoriales interrogées n'ont pas toujours souhaité que leurs pratiques soient nommément décrites, soit parce que leur description ou leurs résultats n'avaient pas été présentés en tant que tels auprès de leurs instances de concertation, soit parce qu'ils n'avaient pas fait l'objet d'une validation explicite. En outre, un faible nombre de collectivités territoriales ont accepté de répondre à l'enquête en ligne élaborée par la mission.

Le rapport comporte trois parties :

- la description du paysage dans lequel se déploie la GRH des collectivités territoriales, et la difficulté de l'analyse de son organisation et de son coût ;
- l'identification des bonnes pratiques susceptibles d'être, à droit constant, développées ;
- le développement des évolutions normatives et institutionnelles qui permettraient d'aller plus loin dans l'optimisation de la GRH des collectivités territoriales.

[5] Annexe 2.

1 UNE GRH DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUX CONTOURS DIFFICILES A CERNER

1.1 La GRH se déploie dans un paysage institutionnel disparate et évolutif

La fonction RH dans les collectivités territoriales constitue un enjeu stratégique, compte-tenu du poids que représentent les charges de personnel dans les dépenses des collectivités territoriales : les charges de personnel s'élèvent à près de 59 Md€ en 2014, soit 36,4 % du budget de fonctionnement, et il est donc primordial de disposer d'une GRH la plus efficiente possible, dans un contexte de tension sur les budgets des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Dépenses de personnel des collectivités territoriales en 2014 en Md€

Communes	36,41
Groupements de communes	7,21
Départements	12,15
Région	3,19
Total	58,95

Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

Toutefois, la fonction RH est complexe à appréhender, en raison de la grande hétérogénéité des situations et d'un impact de la réorganisation territoriale encore mal mesuré. Elle est partagée entre de multiples acteurs, et manque d'un pilotage national structuré. Cette situation est souvent présentée comme la conséquence inhérente au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

1.1.1 Les collectivités territoriales gèrent une ressource humaine d'ampleur inégale et de nature diverse

La complexité de la fonction RH vient d'abord des grandes différences de situation selon la nature et la taille des collectivités, qui n'ont pas les mêmes structures de personnel à gérer.

1.1.1.1 La taille des effectifs gérés est marquée par une grande disparité

- La gestion RH des collectivités, et sa nature, dépendent très étroitement de la **taille des effectifs gérés,** marquée par une très forte disparité.

Les 1 894 670 agents publics des collectivités sont répartis entre 47 304 collectivités et établissements publics locaux de taille et de nature extrêmement différentes.

Tableau 2 : Répartition des effectifs selon la taille des collectivités territoriales

Taille de la collectivité en nombre d'agents principaux	Nombre de collectivités	Nombre d'emplois principaux
0	5 099	0
1 à 4	19 070	41 636
5 à 9	8 437	55 789
10 à 19	5 476	73 639
20 à 49	4 474	140 275
50 à 99	2 158	149 723
100 à 249	1 422	219 903
250 à 349	308	90 987
Total moins de 350 agents	**46 444**	**771 952**
350 à 999	550	311 362
1 000 et +	310	811 356
Total 350 agents et +	**860**	**1 122 718**
Total	**47 304**	**1 894 670**

Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

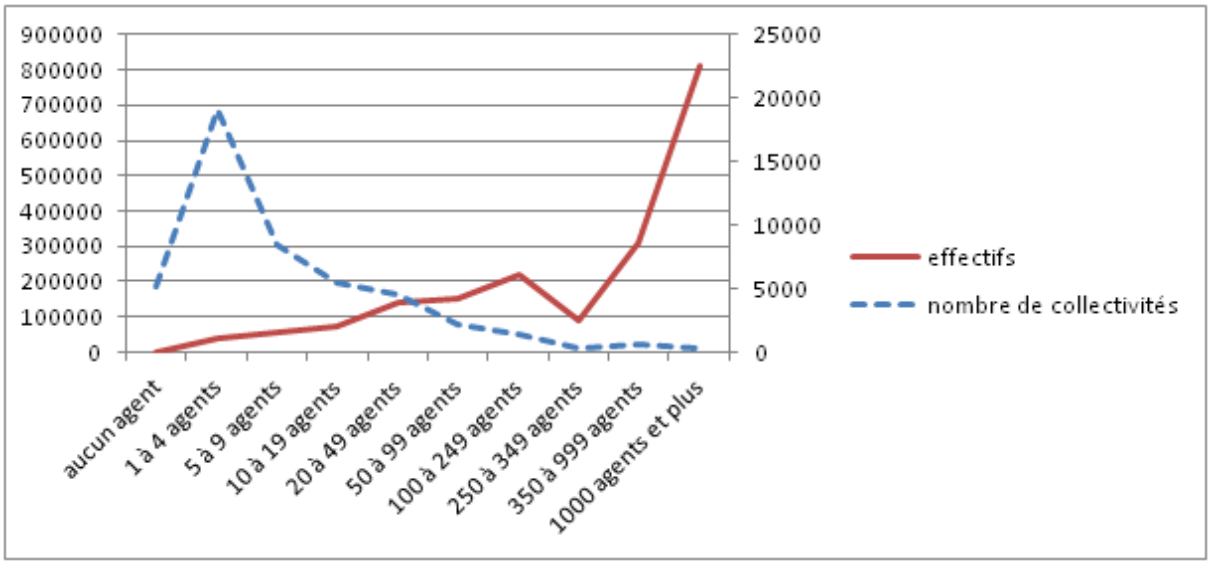
Si, en moyenne, une collectivité territoriale emploie 40 agents, cette moyenne couvre une réalité beaucoup plus contrastée :

- 310 collectivités de plus de 1 000 agents, représentant 0,6 % des collectivités, emploient 811 356 agents, soit 42,8 % des agents de la fonction publique territoriale, avec une moyenne à 2 617 agents par collectivité ;

- 550 collectivités entre 350 et 1 000 agents, représentant 1,1 % des collectivités, emploient 311 362 agents, soit 16,4 % des effectifs totaux, avec une moyenne à 566 agents ;

- à l'inverse, 32 606 collectivités de moins de 10 agents, représentant 68,9 % des collectivités, emploient 97 425 agents, soit 5 % des effectifs totaux, avec une moyenne de 3 agents.

Graphique n° 1 : Répartition des effectifs selon la taille des collectivités



Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

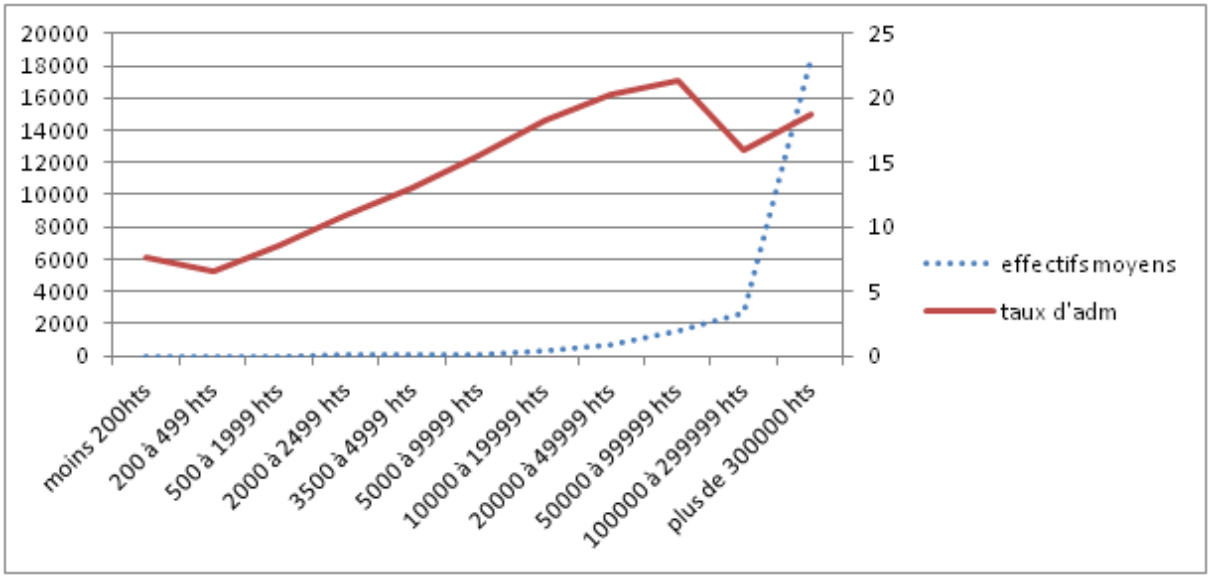
Dans ces conditions, la conception même de la GRH ne peut être homogène, ni faire appel aux mêmes instruments. Ainsi, ce ne sont que les collectivités territoriales les plus importantes qui peuvent disposer d'une fonction RH bien identifiée et professionnalisée, les collectivités les plus petites, et les plus nombreuses, ne pouvant faire appel qu'à des agents à vocation généraliste qui n'y consacrent qu'une partie de leur temps.

- Si l'on raisonne selon la **nature et la taille de la collectivité**, le constat d'hétérogénéité est similaire.

  - **Sur le bloc communal**, les effectifs moyens par collectivité varient fortement en proportion du nombre d'habitants.

En moyenne, sur l'ensemble des organismes communaux, les effectifs sont de 36 agents pour les communes et de 44 agents pour les établissements communaux. Ce chiffre est de 2 agents pour les communes de moins de 200 habitants, et atteint 18 409 agents pour les 5 communes de plus de 300 000 habitants, ce qui correspond à un taux d'administration en ETP qui va de 7,6 agents pour 1 000 habitants à 18,8 agents pour 1 000 habitants, avec un maximum pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants de 21,3 agents pour 1 000 habitants.

Graphique n° 2 : Effectifs moyens et taux d'administration selon la taille des communes

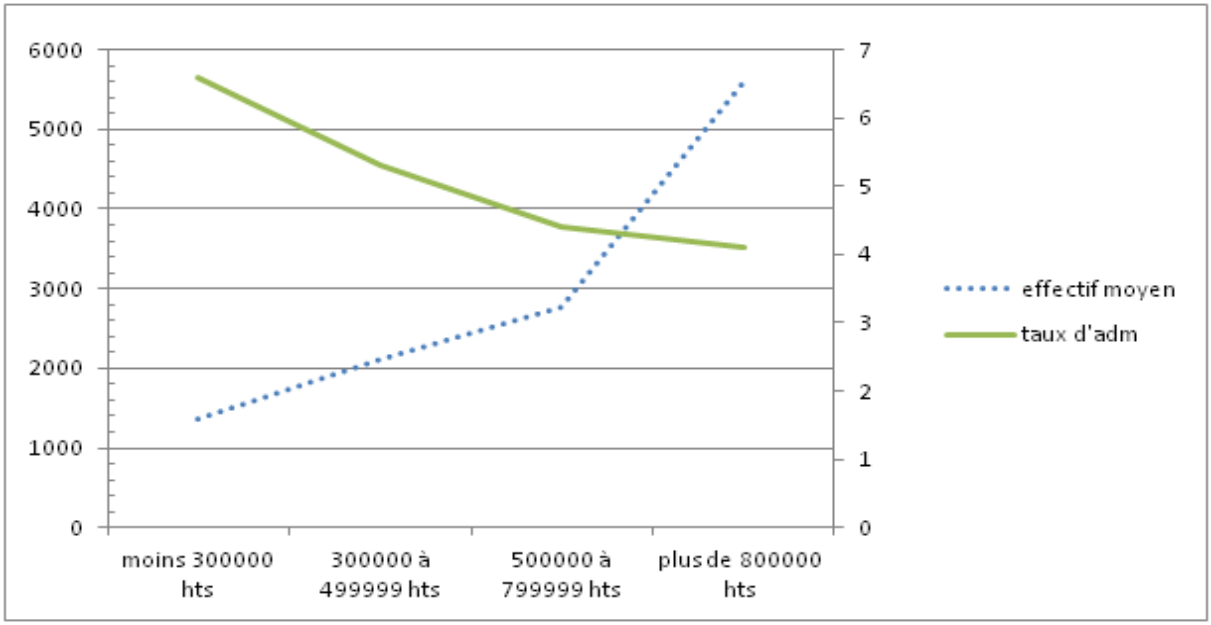


Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

  - **Au niveau des départements et établissements départementaux,** les variations sont également significatives.

Les effectifs moyens par département varient de 1 365 agents pour les départements de moins de 300 000 habitants à 5 596 agents pour les départements de plus de 800 000 habitants. Le taux d'administration varie de 4,1 agents pour 1 000 habitants dans les départements les plus peuplés à 6,6 agents pour 1 000 habitants pour les départements les moins peuplés.

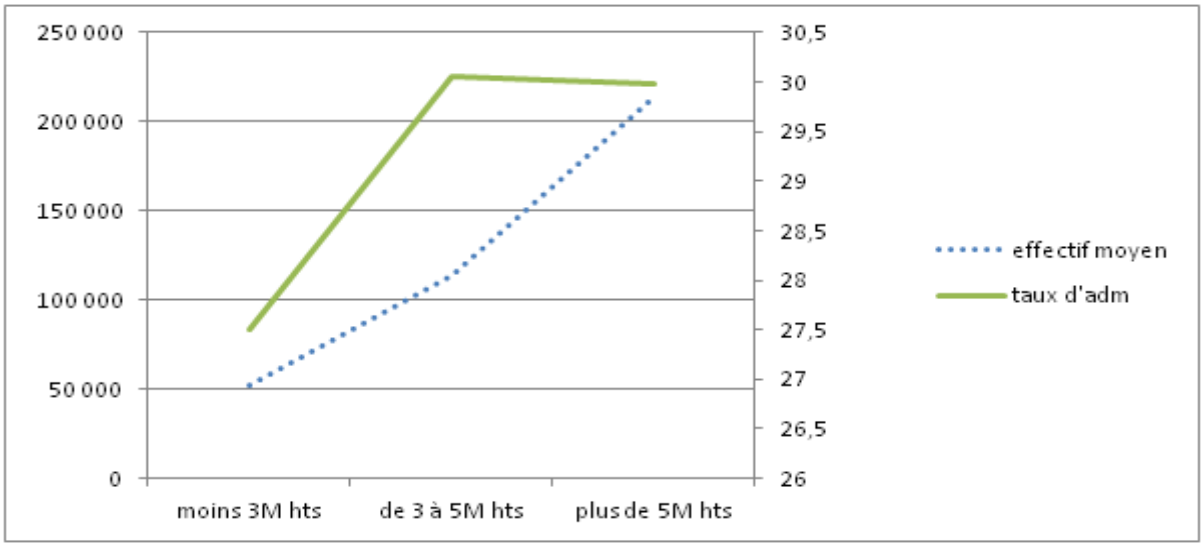
Graphique n° 3 : Effectifs moyens et taux d'administration selon la taille des départements



Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

- Enfin, même si l'on ne peut tirer de conclusions statistiquement fiables compte tenu de leur faible nombre, **les régions** sont dans des situations inhomogènes en termes d'effectifs et de taux d'administration.

Graphique n° 4 : Effectifs moyens et taux d'administration selon la taille des régions hors DOM



Source : mission, d'après Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

La nature de la GRH dépend donc également de ce taux d'administration[6], qui répond à des besoins différents de la population bénéficiaire des services.

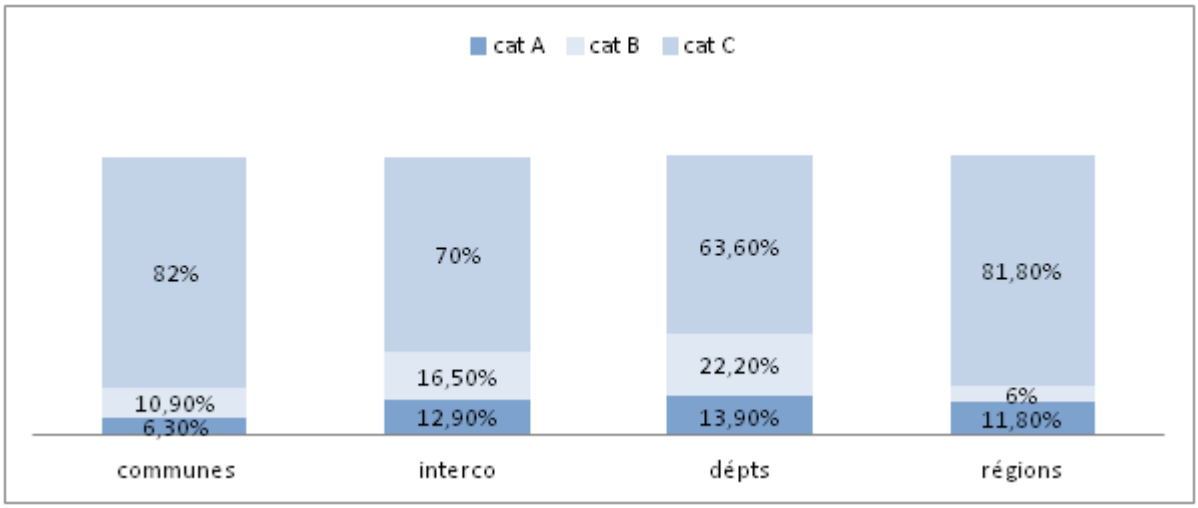
[6] Annexe 8.

1.1.1.2 Influencée par la répartition des compétences, la structure des emplois gérés au sein des différents niveaux des collectivités territoriales diffère fortement

- La répartition des agents territoriaux **selon la catégorie hiérarchique** est inégale selon la nature de la collectivité.

Le poids de la catégorie C est prépondérant pour toutes les collectivités, mais dans des proportions inégales : il est de 63,6 % dans les départements et atteint 82 % dans les communes. Le poids de la catégorie A est plus élevé en département (13,9 %), en intercommunalité (12,9 %) et en région (11,8 %) que dans les communes (6,3 %).

Graphique n° 5 : Répartition selon la catégorie hiérarchique

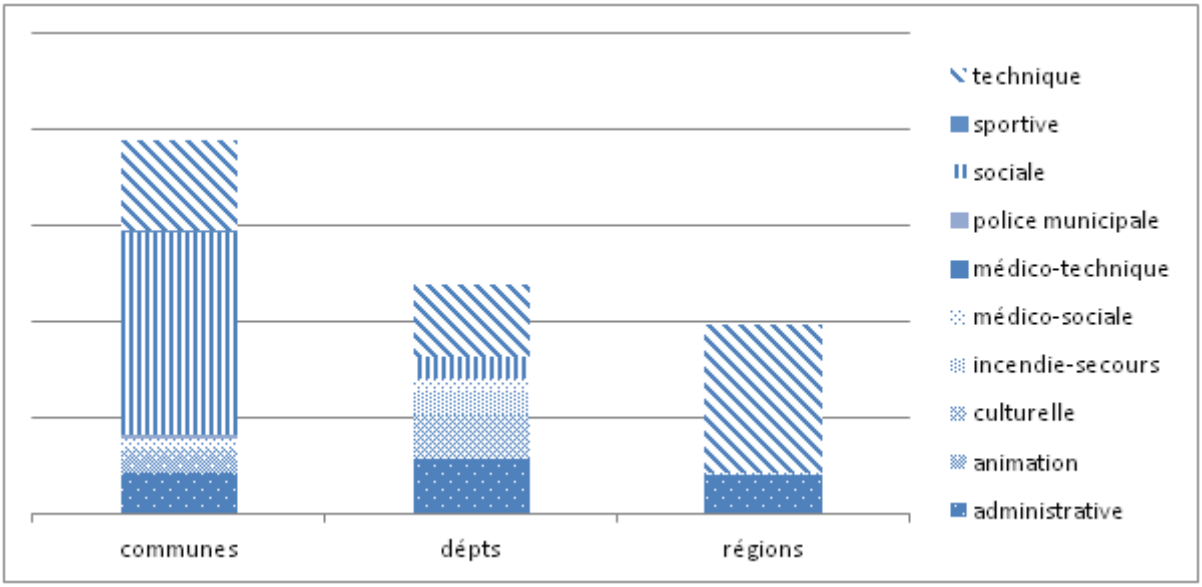


Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

- Suivant les collectivités, **la part des filières** dans les effectifs totaux diffère sensiblement, du fait des blocs de compétences dévolues aux différents niveaux de collectivités territoriales.

Ainsi, pour les communes et les départements, le nombre de filières représentées est plus important (plus de 8 filières) que dans les régions (3 filières) avec des filières qui se retrouvent essentiellement dans un seul type de collectivité (la filière d'animation ou la police municipale dans les communes, l'incendie-secours dans les départements, la filière médico-sociale aux deux-tiers dans les communes). La part de la filière technique est beaucoup moins importante dans les départements (36,8 %) que dans les communes (46 %) ou les régions (77,7 %).

Graphique n° 6 : Répartition selon les filières



Source : Les collectivités territoriales en chiffres, direction générale des collectivités locales, 2016

- **En termes de services**, plus d'un agent sur quatre travaillait en 2012 dans le service en charge des affaires scolaires et périscolaires ou dans celui du social, alors qu'à l'inverse cinq services (Europe-international, logement-habitat, laboratoires, funéraire et formation professionnelle) regroupaient au total 1 % des effectifs territoriaux.

- De même, **en termes de métiers**, sur 234 métiers identifiés dans le répertoire des métiers, 184 se trouvent exercés dans le service en charge des affaires juridiques et administratives, alors qu'à l'inverse d'autres services ne comptent que 40 à 60 métiers (funéraire, laboratoires, logement-habitat, enseignement artistique).

Ainsi, le nombre, la nature et la diversité des actes de gestion RH sont très sensiblement différents selon les caractéristiques et l'importance des agents gérés. Des collectivités de taille moyenne peuvent avoir à gérer un grand nombre de situations différentes, avec des effectifs faibles, alors que des collectivités plus importantes peuvent bénéficier d'un effet de taille sur un nombre plus restreint de cadres d'emploi à gérer. Ce n'est donc pas tant les effectifs bruts employés par la collectivité qui serait un critère discriminant dans la GRH que la variété des situations rencontrées.

1.1.2 L'impact des dernières réformes de la carte territoriale ne peut être, pour l'instant, mesuré

Le dernier train de mesures législatives relatives à la réforme territoriale a conduit à des modifications profondes de la carte territoriale, au niveau des communes et de leurs regroupements ainsi que des régions. La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi n°2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015 ont en effet engagé, dans des temps très brefs, des évolutions structurantes de la taille et de l'organisation des collectivités territoriales. La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a eu quant à elle un impact fort sur la taille des communes.

Selon le baromètre HoRHizons 2016[7], la réorganisation territoriale concerne près des deux tiers des collectivités et la quasi-totalité des communautés de communes : 54 % des communes de 3 500 à 20 000 habitants sont engagées dans des opérations de mutualisation, 73 % des communautés de communes dans des opérations de fusion, 35 % des communautés de communes par l'intégration dans une nouvelle structure, et 9 % des collectivités dans un changement de statut (métropole, agglomération). **Ceci a entraîné, dans une collectivité sur quatre, des opérations de transfert de personnels.**

Les objectifs de la mutualisation sont essentiellement relatifs à l'optimisation des dépenses et la réduction des coûts à moyen terme (94 %), à l'optimisation de l'organisation interne des services de la communauté avec ses communes membres (89 %), ou à l'amélioration de la qualité du service rendu aux habitants (86 %). Les politiques publiques concernées sont en premier lieu l'aménagement et le développement (74 %), les services techniques (70 %) et l'enfance éducation jeunesse (63 %).

- **S'agissant de la nouvelle carte des régions**, la réforme a conduit à la fusion de plusieurs régions, et a donc posé de façon immédiate des questions d'organisation des services dans un cadre territorial beaucoup plus étendu.

Il s'est agi, dans des délais très brefs, de procéder à l'harmonisation des règles de gestion RH des agents des anciennes régions : temps de travail, modalités d'exercice des métiers, déroulements de carrière, régimes indemnitaires, le tout dans un contexte général de convergence posé par le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) et le PPCR (parcours professionnel, carrière et rémunération).

Au-delà de la reconstruction des organigrammes et de la redéfinition des compétences des structures, il a fallu, pour ce qui concerne spécifiquement la fonction RH, et sur des périmètres de gestion plus vastes, répartir la fonction RH entre la direction des ressources humaines (DRH) proprement dite, les directions métiers, et les correspondants RH répartis sur l'ensemble du territoire de la région. Il a fallu également très vite lancer le chantier de la fusion des systèmes d'information RH (SIRH), indispensable à une gestion commune.

À ce stade, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces fusions sur la GRH des nouvelles régions.

- S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le mouvement, engagé dès la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, a consisté en une simplification et un achèvement de la carte de l'intercommunalité, qui se sont traduits par un approfondissement des compétences obligatoires des intercommunalités, une diminution du nombre de structures couplée à une augmentation de leur taille, et la création de nombreuses métropoles**.**

[7] *Etude HoRHizons 2016 : tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités*, enquête AMF-CNFPT-FNCDG-ADF-Régions de France.

Tableau 3 : Évolution du nombre d'EPCI depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Métropoles			1	1	1	11	13	14
Communautés urbaines	16	16	15	15	15	9	11	15
Communautés d'agglomération	181	191	202	213	222	226	196	218
Communautés de communes	2 409	2 387	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 019
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	5	5	4	4	3		
Lyon métropole						1	1	1
Total	2 611	2 599	2 581	2 456	2 145	2 134	2 063	1 267

Source : Bulletin d'information statistique de la direction générale des collectivités locales, n°113, janvier 2017

Tableau 4 : Périmètre des EPCI au 1er janvier 2017

	Métropoles	Lyon métropole	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes	Total
Nombre	14	1	15	218	1 019	1 267
Nombre de communes	706	59	624	7 184	26 839	35 412
Population totale	15 644 785	1 374 964	3 766 236	23 870 499	22 912 114	67 568 598

Source : Bulletin d'information statistique de la direction générale des collectivités locales, n°113, janvier 2017

Ce mouvement très important entraîne la nécessité pour les élus d'engager de nombreux chantiers liés à la RH : mutualisation des effectifs, réorganisation territoriale des services, mobilités, formation, recrutement…

Une étude AdCF-Mairie-conseil-ADGCF de janvier 2015, menée durant cette phase de montée en charge, a établi que la mutualisation des services fonctionnels, prévue par l'article L.5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, était encore peu développée en ce qui concerne la fonction RH. C'est ainsi que, pour les communautés de communes, si 11 % des villes-centres avaient fusionné leurs services RH avec ceux de l'EPCI, ce n'est plus le cas que pour 7 % avec plusieurs communes membres, et jamais avec toutes les communes membres de l'EPCI.

La communautarisation n'a donc pas entraîné de façon mécanique une fusion des services RH, compte tenu du fort attachement des exécutifs locaux à conserver la maîtrise de leur GRH. Un mouvement inverse a même pu être observé vers un recours accru aux services des centres de gestion, perçus comme plus neutres qu'un service RH commun, et n'impliquant pas de façon aussi nette une harmonisation des règles de gestion.

- Ceci s'est accompagné de l'essor sans précédent des communes nouvelles. Alors que, de 2011 à 2014, 35 communes se sont regroupées en 13 communes nouvelles, en 2015 cela a été le cas pour 113 communes qui se sont regroupées en 24 communes nouvelles, en 2016, pour 1 111 communes regroupées en 325 communes nouvelles, et en 2017, est prévu le regroupement de 573 communes dans 181 communes nouvelles. En 3 ans, ce seront donc près de 1 800 communes dont les schémas d'organisation et le mode de gestion de leurs ressources humaines auront dû être transformés**.**

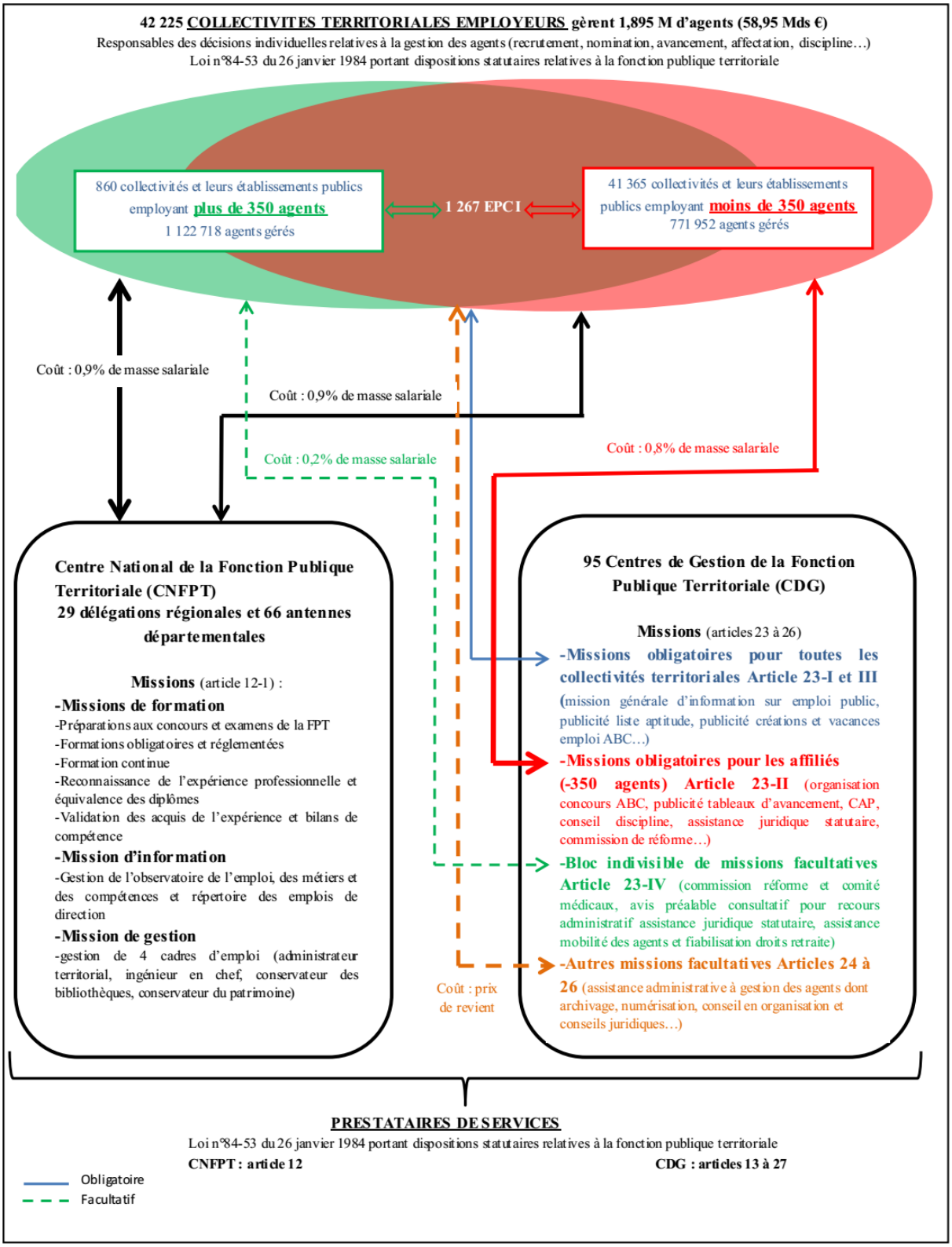
1.1.3 L'articulation entre les opérateurs demeure complexe

La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dessine le paysage des opérateurs intervenant en matière de ressources humaines. Ces opérateurs sont nombreux, et leur articulation est complexe.

Interviennent directement dans la chaîne de la GRH des collectivités territoriales : les employeurs (communes et leurs regroupements, départements, régions), le CNFPT, dont les compétences sont fixées par l'article 12-1 de la loi, et les CDG, dont les compétences sont listées aux articles 23 et suivants de la loi[8].

[8] Annexes 5 et 6.

Graphique n° 7 : Les gestionnaires des ressources humaines des collectivités territoriales



Source : Mission

- les 41 345 collectivités de moins de 350 agents sont juridiquement responsables des actes de gestion RH ; elles sont affiliées obligatoirement au CDG de leur département, qui joue le rôle de sécurisation juridique de leurs actes ; elles peuvent avoir recours aux prestations

facultatives des CDG; enfin, elles ont recours au CNFPT pour la formation initiale obligatoire et la formation continue ; selon qu'elles ont mutualisé ou non leur service RH avec l'EPCI dont elles sont membres, c'est donc 3 ou 4 opérateurs qui sont impliqués dans les actes de gestion RH de leurs agents ;

- les 860 collectivités de plus de 350 agents assurent leur propre GRH, mais peuvent s'affilier volontairement au « bloc indivisible » et aux autres prestations facultatives de leur CDG, et ont également recours au CNFPT pour les formations initiales et continue.

Pour les collectivités territoriales, la question de la maîtrise de la gestion de leurs agents est considérée comme primordiale, ce qui explique le peu d'appétence pour une mutualisation de cette fonction dans des cadres élargis. **L'évolution de la carte territoriale n'a donc pas produit à ce stade tous ses effets, l'augmentation de la taille des collectivités n'ayant pas encore entraîné de façon significative une GRH intégrée.**

Pour l'heure, elle a plutôt conduit à une moindre lisibilité de la chaîne de traitement des actes de gestion RH, ce qui interroge tant les modèles de gestion des collectivités que leur recours à des prestations offertes par les CDG.

Ceci s'explique également par une mosaïque de situations de gestion, chaque collectivité ayant adopté des règles de gestion particulières (temps de travail, régime indemnitaire notamment). Avant d'envisager une mutualisation de la fonction RH, il y a donc un préalable majeur pour les exécutifs locaux : s'attacher à harmoniser leurs règles de gestion, ce qui nécessite une phase de conduite de changement à mener avec les représentants du personnel.

1.1.4 Le pilotage national est insuffisamment structuré

- **Au niveau national, la politique de la fonction publique est déterminée par deux directions générales** : la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Or, les spécificités de la fonction publique territoriale, et le dialogue avec les représentants des employeurs publics locaux, paraissent insuffisamment pris en compte au niveau national :

- **la DGAFP**, chargée de l'élaboration de la politique nationale de la fonction publique dans ses trois versants, s'est progressivement centrée sur son rôle de DRH de l'État, comme en atteste le dernier décret définissant ses fonctions[9] ;

- **la DGCL** se trouve le plus souvent dans une situation de simple transposition des textes élaborés par la DGAFP. L'étude des impacts des différentes modifications statutaires et indemnitaires, ou touchant aux conditions de travail, ne permet pas aux collectivités territoriales de mesurer pleinement les effets des différentes réformes qu'elles doivent mettre en œuvre. De même, les conditions selon lesquelles ces réformes sont mises en œuvre, dans des conditions d'urgence, voire de rétroactivité, et sans y associer de façon organisée les représentants des employeurs publics ni les éditeurs de solutions informatiques en matière de RH, rendent leur mise en œuvre complexe et, parfois, peu sécurisée.

Il existe bien des relations de travail entre la DGCL et des représentants des employeurs locaux, par l'intermédiaire des associations représentant les CDG ou les associations d'élus, et les directeurs de

[9] Décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la DGAFP et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

ressources humaines, notamment avant l'examen des textes devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), mais ces échanges restent encore insuffisamment institutionnalisés et pas assez axés sur les questions purement techniques de GRH.

De la même façon, ce n'est pas au niveau de ces deux directions générales que les « modes d'emploi » des réformes sont diffusés, renvoyant aux acteurs locaux la tâche de devoir élaborer et diffuser, de façon décentralisée et avec le risque d'interprétation divergente, les outils nécessaires à leur mise en œuvre. Dans la pratique, ce rôle est assuré par certains CDG, en particulier les deux centres interdépartementaux de la petite et de la grande couronne.

Ceci s'est particulièrement manifesté à l'occasion des derniers trains de réformes statutaires et indemnitaires, notamment avec la mise en œuvre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) ou du PPCR (protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et rémunérations), qui ont suscité un surcroît d'activité pour l'ensemble des gestionnaires locaux de RH.

L'année 2016 a ainsi été marquée par une intense activité du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui a examiné pas moins de 89 textes, sur saisine de la DGCL, rendant leur mise en place très complexe pour l'ensemble des services gestionnaires, particulièrement à un moment de grande évolution liée à la réforme de la carte territoriale.

On observera à ce titre que les fiches d'impact rédigées pour ces textes ne font jamais référence aux coûts de gestion liés à ces modifications réglementaires, se limitant aux seuls effets indiciaires des modifications de grilles[10]. Or, il existe un coût lié à la mise en œuvre des réformes, mobilisant les services gestionnaires durant de longues périodes. Du reste, la mission a constaté que les praticiens de la GRH des collectivités territoriales étaient insuffisamment associés par la DGCL et la DGAFP à la préparation des textes touchant la fonction publique territoriale[11].

- **Au niveau de l'administration territoriale de l'État**, les collectivités territoriales sont en relation avec les services de la préfecture et ceux de la direction générale des finances publiques (DGFiP). D'après les interlocuteurs rencontrés par la mission, l'administration territoriale de l'État est apparue en retrait dans l'exercice du contrôle de légalité, qui, faute de moyens suffisants, se concentre sur quelques thèmes ciblés et considérés comme les plus à risque[12]. Les services territoriaux de la DGFiP exercent un contrôle hiérarchisé de la régularité comptable des actes de gestion RH des collectivités territoriales.

- **Les CDG** pour leur part ont pu s'imposer comme des interlocuteurs reconnus au niveau local, mais ils ne disposent pas de la même visibilité au niveau national pour harmoniser les pratiques, ou diffuser les outils de mise en place des différentes réformes[13] : le statut de simple association de leur fédération, la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), ne lui permet pas notamment d'utiliser tous les instruments juridiques nécessaires à son affirmation.

- **Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)** quant à lui n'a pas pour objectif de contribuer à la régulation et l'harmonisation des règles de gestion de la fonction publique territoriale, du fait de ses compétences et de sa composition.

[10] Voir exemples de fiches sur le site du secrétariat général du gouvernement (http://extraqual.pm.ader.gouv.fr).

[11] La mise en place d'un « groupe miroir » composé de praticiens de la GRH exerçant dans les collectivités territoriales serait de nature à pallier cette lacune. Les interlocuteurs de la mission au sein des collectivités s'y sont montrés favorables. Cf. § 3.2.3.1.

[12] Cf. § 3.1.2.

[13] Cf. § 3.2.3.

- **L'observatoire des finances et de la gestion publique locales**, créé par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, a été installé officiellement le 18 octobre 2016. Cet observatoire a pour objectif de remédier au manque de connaissance des politiques publiques locales, et d'éléments quantitatifs partagés nécessaires à un dialogue raisonné entre l'État et les collectivités territoriales. Ses nouvelles missions visent à collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques relatives à la gestion des collectivités territoriales, à diffuser les bonnes pratiques, et à réaliser des évaluations de politiques publiques locales. Compte tenu de son installation récente, l'observatoire n'a pu réaliser d'analyse ou en programmer sur les sujets objet de la mission.

1.2 Les dépenses affectées à la GRH ne peuvent être établies avec précision

Alors qu'il existe de nombreuses études et statistiques sur la fonction publique en général, et sur le fonction publique territoriale en particulier, y compris sur l'impact des modifications de la carte territoriale, **il n'existe aucune étude récente ni consolidée portant sur la fonction RH en tant que telle, alors même que cette fonction joue un rôle majeur pour une meilleure allocation possible des ressources humaines au service des différentes politiques publiques portées par les collectivités territoriales. Plusieurs sources permettent néanmoins d'approcher le poids de cette fonction dans les effectifs des collectivités territoriales.**

- Les éléments les plus récents sont détaillés dans **l'étude emploi du CNFPT** sur le panorama des métiers territoriaux fin 2012, étude finalisée fin 2015.

Selon cette étude, conduite auprès de 2 500 collectivités et établissements publics, et représentant 700 000 agents territoriaux, la famille professionnelle correspondant à « ressources humaines » représente 24 800 agents sur une base de 1 906 700 agents, soit 1,3 % des effectifs.

Tableau 5 : Effectifs appartenant à la famille « RH »

	Effectifs	%	Effectifs équivalent temps complet
Directeur des RH	2 600	0,1	2 500
Chargé du recrutement	700	0,0	700
Chargé de projet GPEEC	800	0,0	800
Responsable de la gestion administrative du personnel	3 700	0,2	3 600
Responsable de la formation	1 300	0,1	1 300
Conseiller de prévention des risques professionnels	1 600	0,1	1 600
Assistant de gestion RH	13 900	0,7	13 300
Chargé de l'inspection en santé et sécurité au travail	200	0,0	100
Total : ressources humaines	**24 800**	**1,3**	**23 900**

Source : Panorama des métiers territoriaux fin 2012, fiches statistiques

Toutefois, si l'on examine la fonction « affaires générales », il apparaît que 6 000 assistants de gestion administrative sont affectés dans le service RH, ainsi que quelques centaines d'assistants de direction (400), de responsables des affaires générales (300), ou encore d'instructeurs/gestionnaires de dossiers (400), soit un total de 0,4 % supplémentaires.

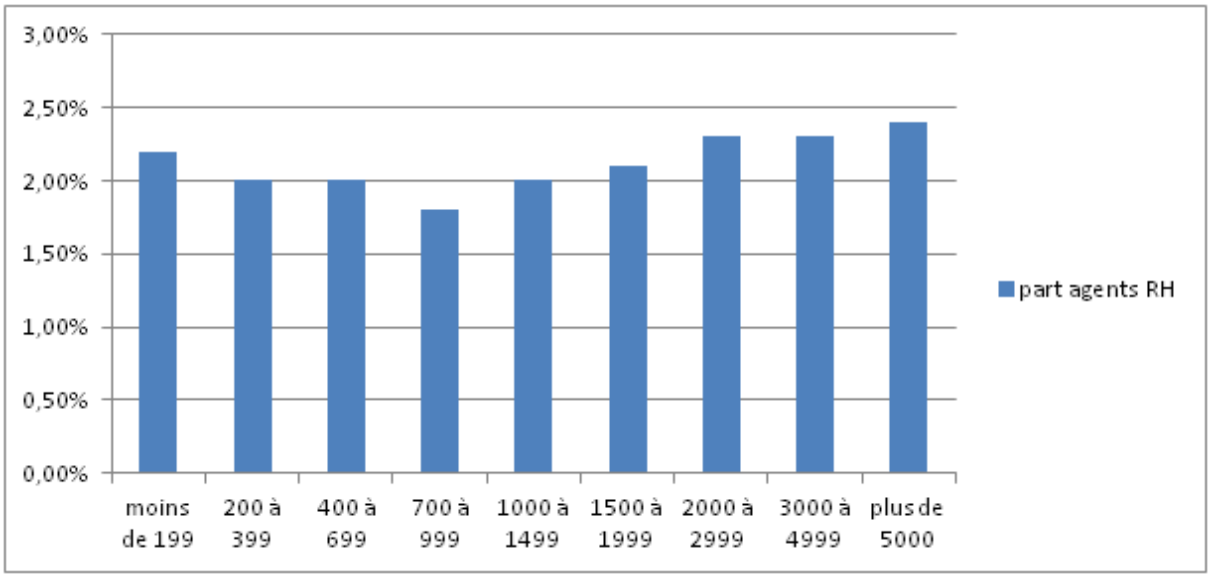
Au total, ce serait 1,7 % des effectifs qui travaillerait dans la fonction RH.

- **Des enquêtes régionales menées par le CNFPT** permettent d'illustrer l'hétérogénéité de cette comptabilisation. Ainsi, pour la région Midi-Pyrénées, 0,8 % des effectifs appartenait à la famille « RH », tandis que, pour la région Pays-de-la-Loire, c'était le cas de 1,4 % des effectifs, alors que dans le même temps le service RH regroupait 2,2 % des effectifs de la région.

- Selon le **rapport annuel de la Cour des comptes de 2012**, dans sa partie sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales, les effectifs en poste à la direction des ressources humaines sont évalués à 2 % de l'effectif global[14]. Pour avoir une vision consolidée de la part des agents impliqués dans des actes de gestion RH, il convient d'y ajouter les effectifs du CNFPT et des CDG, soit environ 6 200 agents représentant 0,3 % des effectifs totaux. **Au total, ce serait 2,3 % environ des effectifs qui seraient consacrés à la fonction RH.**

- Enfin, selon une **enquête réalisée pour l'observatoire social territorial** auprès de 241 DRH, et dont les résultats ont été rendus publics en juillet 2013, la part des agents RH dans l'effectif total varierait de 1,8 % à 2,4 %.

Graphique n° 8 : Part des agents RH dans l'effectif global, selon la taille de la collectivité



Source : Les cahiers de l'observatoire social territorial n°8, juillet 2013

Encadré n° 1 : Estimation du coût de la fonction RH des collectivités territoriales

Selon les sources, les estimations du poids de la fonction RH dans les effectifs des agents territoriaux varieraient donc de 1,7 à 2,4%. Il faut noter toutefois que ces estimations n'intègrent pas, toutes, les agents en fonction au CNFPT et dans les CDG (soit 0,3% des effectifs). Par ailleurs, en termes de coût, au-delà de la masse salariale consacrée directement par les collectivités territoriales à leur fonction RH, il convient d'ajouter les dépenses correspondant au total des missions obligatoires et facultatives des CDG et du CNFPT.

Ainsi, on estime que le coût total de la fonction RH pour les collectivités[15] est d'environ 1,7 Md€ en 2014, soit 0,8% des dépenses totales des collectivités territoriales[16].

[14] *Rapport public annuel 2012*, Cour des comptes.
[15] Il s'agit d'une estimation exclusivement assise sur le coût des ETP affectés à la gestion des ressources humaines. Elle ne comprend pas les autres coûts qui pourraient lui être imputés (dépenses de formation par exemple).

Ce ratio de 2 % en moyenne est comparable à celui mesurant l'efficience de la fonction ressources humaines[17] pour l'État, allant de 0,7 à 3,44 % selon les ministères (il s'élève par exemple à 2,13 % pour le programme « administration générale et territoriale de l'État »).

Pour permettre d'approcher de façon plus directe et plus détaillée les effectifs et les coûts consacrés à la gestion des actes RH, la mission a donc été amenée à procéder par enquête auprès des CDG et des collectivités territoriales.

Cette enquête a cherché à isoler de façon plus fine les différentes catégories d'actes de gestion, selon leur poids au quotidien[18]. Il est apparu, aux termes d'échanges avec des gestionnaires RH, que certaines opérations de gestion étaient les plus consommatrices de temps-agent : la gestion de la paie et de la carrière, qui suscite le plus d'actes juridiques de gestion, les relations avec les instances médicales, les procédures de recrutement par exemple.

Ces 4 catégories génèrent, de l'avis des gestionnaires, environ 80 % des actes de gestion[19]. C'est donc sur celles-ci qu'une analyse plus poussée a été réalisée. Pour les CDG, une distinction supplémentaire a été effectuée entre prestations obligatoires et prestations facultatives.

L'exploitation de ces deux enquêtes ne permet cependant pas d'établir avec précision les coûts des différentes opérations de gestion.

1.2.1 Le poids et la structure de la fonction RH au sein des collectivités territoriales ne peuvent être qu'approchés

En l'absence de données quantitatives et qualitatives exhaustives et consolidées à l'échelle nationale, la mission a élaboré, avec l'appui des différentes associations représentatives des collectivités territoriales, un questionnaire dans l'objectif de mieux cerner la fonction RH au sein des collectivités territoriales[20].

Administré en ligne et diffusé par les associations représentatives, le questionnaire comportait une quarantaine de questions, portant notamment sur les effectifs dédiés à la gestion des opérations RH les plus consommatrices de temps-agent, le périmètre fonctionnel des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), les modalités du recours éventuel aux prestations des CDG et les mesures, dispositifs ou projets innovants visant la simplification et/ou l'optimisation de la GRH mis en œuvre ou qui devraient l'être.

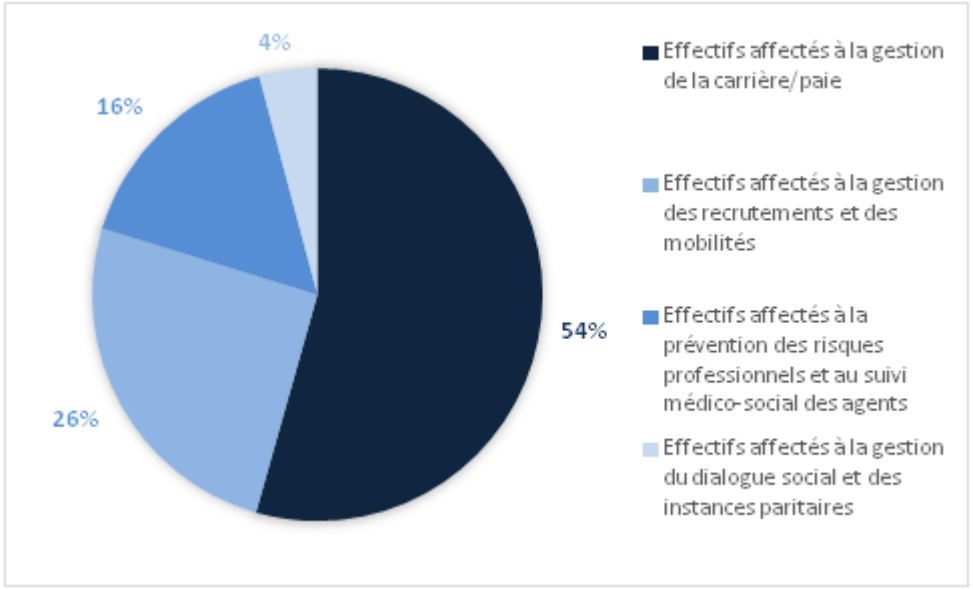
Le faible nombre de réponses[21] ne permet pas de conférer à l'échantillon de l'enquête une valeur statistique, si bien que **les résultats de l'enquête, dont les principaux enseignements relatifs au poids et à la structure de la fonction RH sont présentés ci-dessous, doivent être appréhendés comme un éclairage non représentatif**.

[16] Sur une base moyenne de 2 % d'agents sur des fonctions RH, en supposant que les effectifs dédiés à la GRH aient une structure par catégorie identique à celle de l'ensemble des effectifs, et en intégrant 500 M€ au titre du CNFPT et des CDG.
[17] Voir définition de l'indicateur en annexe 9.
[18] Annexes 5 et 7.
[19] Voir en annexe 10 un schéma élaboré par une collectivité territoriale illustrant la diversité des actes de gestion RH.
[20] Annexe 7.
[21] Seules 13 collectivités territoriales ont répondu à l'enquête. Voir annexe 7.

Encadré n° 2 : Poids et structure des effectifs dédiés à la GRH dans les collectivités territoriales

Comprenant proportionnellement une part plus importante d'agents de catégorie A et B (respectivement 25 % et 34 % contre 13 % et 16 % pour l'ensemble des effectifs), **les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales représentent en moyenne 2,71 % du total des effectifs gérés**, 2,01 % dans les communes, 2,71 % dans les départements et 2,22 % dans les régions.

Ils travaillent très majoritairement dans le service central chargé des ressources humaines (pour 80 % d'entre eux), principalement à **la gestion de la paie et des carrières, qui concentre 54 % des effectifs dédiés à la GRH.**



Source : enquête menée par la mission auprès des collectivités territoriales relative à leur GRH.

1.2.2 L'analyse du coût des actes de gestion réalisés par les CDG est difficile à établir

L'analyse des coûts des actes de gestion réalisés par les CDG en tant que services rendus aux collectivités territoriales est difficile à réaliser du fait de l'absence de comptabilité analytique ou de son imprécision et de sa non homogénéité lorsqu'elle existe.

Cependant, la FNCDG réalise régulièrement des enquêtes concernant l'activité et les moyens de fonctionnement des CDG qui fournissent des éléments intéressants. Elle a bien voulu introduire certains questionnements présentés par la mission dans son enquête pour l'année 2017. Elle en a transmis les résultats qui sont détaillés dans l'annexe 5 consacrée aux CDG. La mission a également exploité les données budgétaires des CDG pour l'année 2015 transmises par la direction du budget.

Les éléments essentiels sur l'activité des CDG et son évolution sont les suivants :

- **l'activité des CDG est en expansion depuis 2012** du fait de l'extension des missions obligatoires et du développement des missions facultatives, dont le bloc indivisible[22]. En 2016, 94 % des collectivités territoriales indiquent être affiliées à un CDG et le nombre d'agents des CDG a augmenté de 12 % depuis 2012 (effectif permanent en 2015 d'environ 3 850 agents). Le nombre moyen d'agents gérés qui était de 8 397 en 2012 est de 9 620 en 2017 ;

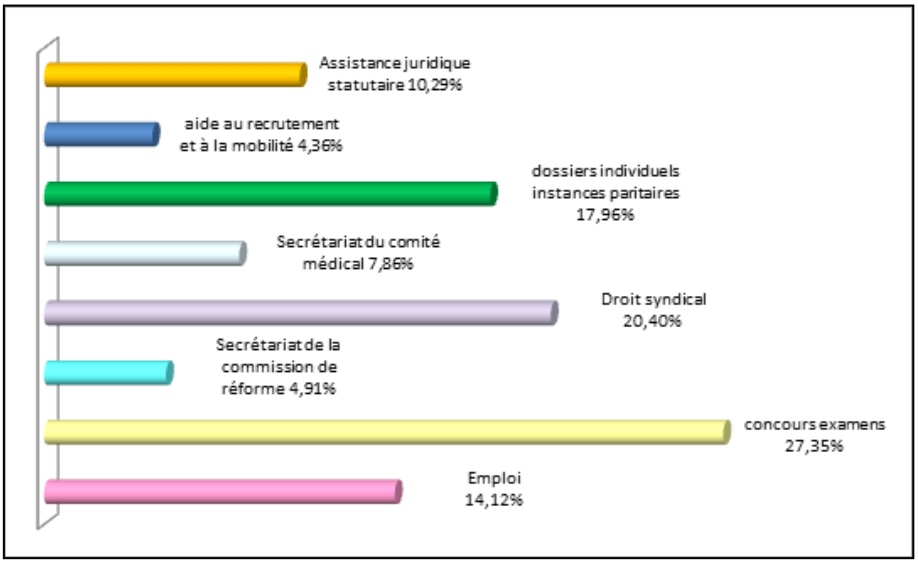
[22] Défini par l'article 23-IV de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- **cette évolution se traduit budgétairement par une augmentation des charges de 2013 à 2015** (+4,9 %), **non compensée par celle des produits** (+3,35 %). De ce fait, si le fonctionnement des CDG est globalement excédentaire en 2015 (+ 30 567 K€), cet excédent a tendance à diminuer depuis 2013 (+37 096 K€). Il représente 5,5 % des produits en 2015. La situation peut être très variable selon les centres ;

- **en 2017, seulement 28,57 % des CDG parviennent à équilibrer budgétairement leurs missions obligatoires**, ce qui signifie qu'elles sont en partie financées par les missions facultatives. Ce déséquilibre provient, selon la FNCDG, du fait que depuis 2012, les CDG ont dû accomplir 9 nouvelles missions obligatoires à ressources constantes, puisque le taux de cotisation est resté inchangé (0,8 % de la masse salariale des collectivités affiliées obligatoirement). Or, les chambres régionales des comptes ont à plusieurs reprises indiqué que ces compensations n'étaient en droit pas possibles ;

- **concernant les missions obligatoires** (35,65 % des charges), l'enquête met en évidence le coût croissant des missions liées au secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux, de l'aide au recrutement et de l'assistance juridique. Elles sont réalisées en moyenne par 15,09 agents par centre (en 2013) ;

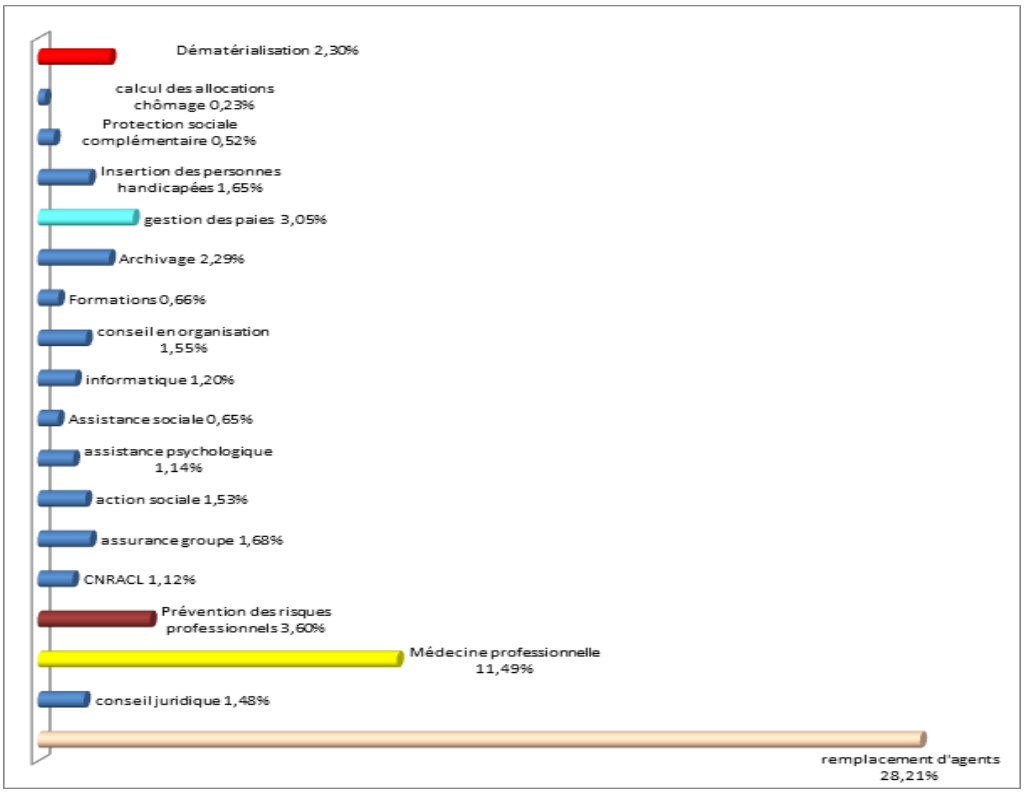
Graphique n° 9 : Part de certaines missions obligatoires sur la cotisation obligatoire en 2017



Source : Enquête 2017 de la FNCDG

- **concernant les missions facultatives** (64,35 % des charges), les charges les plus lourdes concernent le remplacement des agents et la médecine professionnelle. On observe également une augmentation des coûts liée à la gestion des paies, au conseil en organisation ou au conseil en matière de numérisation et de dématérialisation du fait du développement de ces activités. Elles sont gérées en moyenne par 20,3 agents par centre ;

Graphique n° 10 : Dépenses liées aux missions facultatives en 2017



Source : Enquête 2017 de la FNCDG

- **un agent gère en moyenne 363 agents** (selon les données de la FNCDG et hors missions facultatives, après intégration des agents affectés au seul fonctionnement général). Les missions obligatoires les plus consommatrices de temps/agent sont l'organisation des concours et la gestion des dossiers individuels. Pour les missions facultatives, il s'agit de la médecine professionnelle.

1.2.3 Face à l'impossibilité d'établir avec précision les dépenses affectées à la GRH, des mesures structurelles sont nécessaires

1.2.3.1 Une comptabilité analytique homogène au sein des collectivités territoriales et des CDG devrait être développée

Cette première mesure constitue un préalable indispensable à une exacte appréciation des coûts des différentes fonctions, et des différentes politiques, exercées par les collectivités territoriales. Faute de disposer d'un tel instrument, les collectivités territoriales se privent d'un moyen de connaître et de piloter l'ensemble des ressources qu'elles affectent à leurs différentes missions. Or, en période de tension sur leurs ressources, on ne peut se contenter d'un pilotage imprécis, en particulier sur les fonctions touchant aux ressources humaines, qui sont une composante importante des budgets locaux.

Il s'agit également d'un instrument permettant aux collectivités de se comparer, et de pouvoir bénéficier des bonnes pratiques que certaines auraient pu mettre en place, et dont les résultats seraient traduits grâce à une bonne analyse de la comptabilité analytique.

S'agissant en particulier des CDG, cette exigence est d'autant plus nécessaire qu'ils doivent justifier du coût de leurs prestations obligatoires et facultatives. La conception de cet outil devrait se réaliser au niveau national sous l'égide de la FNCDG.

1.2.3.2 La comptabilité des collectivités territoriales devrait être modifiée afin que l'item « administration générale » puisse s'éclater en sous-fonctions

Les collectivités territoriales sont soumises à des règles précises concernant l'établissement de leur comptabilité. Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, qui succède au décret du 29 décembre 1962, distingue ainsi les obligations comptables selon le type de collectivité. La comptabilité des communes relève de la nomenclature M14, celle des départements de la nomenclature M52, et celle des régions de la M71. Or, pour prendre l'exemple de la nomenclature applicable aux communes, ne figure dans la liste des codes fonctionnels, qui du reste ne sont pleinement applicables qu'aux plus grosses collectivités, qu'un item « 020 Administration générale de la collectivité », correspondant à toutes les fonctions support de la collectivité[23].

Faute de précision sur la répartition entre les différentes fonctions support, il est quasiment impossible d'analyser simplement leur poids et leur évolution, alors même que ces fonctions peuvent représenter des dépenses importantes. Il est paradoxal à ce titre de constater que d'autres codes fonctionnels, a priori moins significatifs en montant, même s'ils peuvent être plus sensibles, font l'objet d'un traitement spécifique, comme les « fêtes et cérémonies ».

Il semblerait donc pertinent d'envisager une évolution de ces éléments comptables, pour mieux cerner des dépenses qu'il paraîtrait nécessaire d'analyser plus facilement et plus systématiquement.

L'ensemble de ces travaux pourrait être animé par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)[24] et devrait mobiliser la DGFiP et la DGCL.

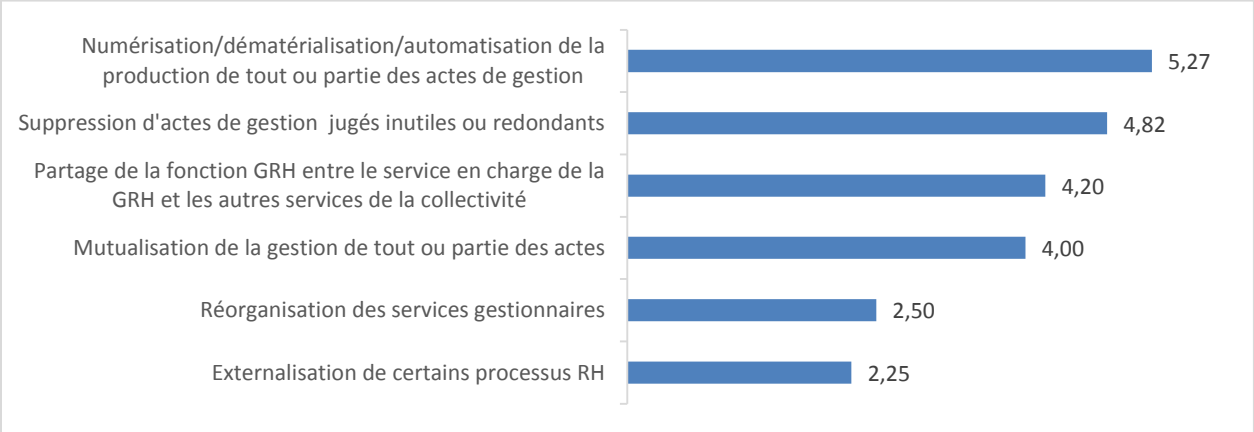
Recommandation n°1 :	**Engager des travaux, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, visant à mieux identifier, au sein de la comptabilité des collectivités territoriales, les moyens affectés à la gestion des ressources humaines (OFGL).**

[23] Fonctions juridique, financière, GRH, gestion des moyens généraux, communication, etc.
[24] Cf. § 1.1.4.

2 DES BONNES PRATIQUES A DROIT CONSTANT, QUI MERITERAIENT D'ETRE DIFFUSEES PLUS LARGEMENT

Parmi les pistes d'optimisation proposées par l'enquête menée auprès des collectivités territoriales, la numérisation/dématérialisation/automatisation de la production de tout ou partie des actes de gestion obtient le score le plus élevé[25].

Graphique n° 11 : Pistes d'optimisation de la GRH à privilégier d'après les collectivités territoriales



Source : enquête menée auprès des collectivités territoriales relative à la GRH

Au cours de ses travaux, la mission a pu identifier de nombreuses bonnes pratiques, qui peuvent être regroupées en deux catégories : d'une part, celles qui portent sur les processus internes et externes de gestion et, d'autre part, celles qui reposent sur la numérisation de la GRH. Elles peuvent naturellement se combiner.

2.1 Les processus internes et externes de gestion font l'objet de nombreuses bonnes pratiques

2.1.1 La structuration des outils de pilotage et d'analyse des processus constitue un objectif premier

Un préalable important pour améliorer la GRH consiste dans l'adoption d'instruments structurants, qui doivent permettre, en premier lieu, de disposer d'une connaissance aussi précise que possible de l'activité de la collectivité, et notamment de sa fonction RH, en deuxième lieu de pouvoir effectuer des comparaisons pertinentes avec des collectivités de même nature ou de même taille, et enfin en troisième lieu de pouvoir utiliser les leviers nécessaires à une optimisation des ressources.

- La mise en place d'une comptabilité analytique détaillée

En matière de finances locales, et en particulier sur la fonction RH, il n'y a pas d'obligation d'établir de comptabilité analytique. De ce fait, peu de collectivités ou de CDG ont pu établir une comptabilité suffisamment précise pour pouvoir évaluer, fonction par fonction, ou type d'acte par type d'acte, les moyens consacrés, et l'efficacité de leur fonction RH.

[25] Les répondants à l'enquête étaient appelés à classer par ordre de préférence les 6 pistes d'optimisation proposées. Le score traduit le classement moyen de chaque choix de réponse. Plus il est proche de 6, plus le choix a la préférence des répondants. Voir annexe 7.

Certains CDG[26], parce qu'ils ont développé une forte activité sur des prestations facultatives qui font l'objet de facturation, ou certaines collectivités, parce qu'un accent particulier a été mis sur le contrôle de gestion, ont néanmoins pu établir des modèles de comptabilité analytique performants, capables d'apporter une réelle aide à la décision des exécutifs locaux[27].

- Le développement d'un contrôle de gestion

Certains CDG, mais aussi certaines collectivités, ont mis en place un contrôle de gestion performant[28], s'appuyant sur une série d'indicateurs en ressources humaines, qui doivent permettre de rassembler des informations éparses et de disposer d'une meilleure visibilité sur les différents aspects de la GRH, sur une base partagée avec les services « métiers » des collectivités.

Différentes familles d'indicateurs ont été ainsi construites, par exemple :

- en matière d'effectifs, sur l'effectif moyen payé de la collectivité ou sur l'effectif moyen payé sur emploi non permanent de la collectivité ;

- en matière d'âge et d'ancienneté, pour analyser de façon anticipée les départs à la retraite ou des questions de santé ou de sécurité au travail ;

- en matière de mouvements de personnel, pour objectiver les taux de rotation des différents emplois de la collectivité ;

- en matière de formation pour améliorer l'analyse des besoins et le suivi des plans de formation ;

- en matière d'absences ou de santé et de sécurité au travail, pour disposer d'une analyse objective des conditions de travail et des phénomènes d'absence, et mettre en place les mesures correctrices nécessaires.

Le partage d'indicateurs fiables entre collectivités doit permettre d'améliorer l'information sur la GRH, et leur comparabilité, et ainsi de fournir aux exécutifs locaux les outils indispensables à la prise de mesures nécessaires en cas d'évolution négative de tel ou tel indicateur. Ceci doit permettre d'agir de façon ciblée et documentée pour améliorer le service rendu aux usagers.

- La formalisation des processus RH

La fonction RH, particulièrement dans les grandes collectivités, est nécessairement partagée entre une pluralité d'acteurs : DRH centrale, directions métiers, services RH déconcentrés ou décentralisés, cadres de proximité. De ce fait, les processus RH sont souvent éclatés, et font appel à plusieurs intervenants pour lesquels il convient de minimiser les risques de doublon, de rupture de chaîne de traitement, ou de contradiction.

Certaines collectivités, le plus souvent dans un contexte de réorganisation de la fonction RH, ont donc été amenées à procéder à une description détaillée de l'ensemble de leurs processus RH, de

[26] Par exemple, les centres interdépartementaux de la petite et de la grande couronnes ou le CDG du Rhône.
[27] Cf. § 1.2.3.
[28] Généralement les CDG les plus importants, comme celui du Rhône, ou des collectivités importantes, comme la ville de Lyon par exemple.

façon à expliciter l'ensemble de la chaîne de traitement, préalable nécessaire à tout travail de réorganisation de la fonction RH[29].

Cette description des processus RH est très directement opérationnelle, et permet de lever toutes les difficultés dans la gestion des agents, et, ainsi, fluidifier le traitement de leurs dossiers. Il n'y a pas de gain en ETP directement observable de cette pratique, mais il est indéniable qu'elle est de nature à améliorer et rendre plus rapide la gestion des actes dans le domaine des ressources humaines.

- La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

La Cour des comptes a déjà mis l'accent[30] sur l'intérêt de la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales. Cette démarche, adaptée aux collectivités de plus de 15 000 à 20 000 habitants, ou plus de 500 agents, répond à des exigences liées à la plus forte tension sur les budgets des collectivités, à l'évolution de la carte territoriale et à celle des compétences des collectivités, mais également à des aspects plus directement liés à la GRH elle-même : vieillissement des agents, évolution des qualifications requises, prise en compte plus forte des conditions de travail et de la volonté de certains agents à pouvoir évoluer, géographiquement ou fonctionnellement.

Le CNFPT et certains CDG[31] se sont emparés du sujet, en proposant aux collectivités qui le souhaitaient de les accompagner dans cette démarche qui doit, au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale, permettre de mieux décliner les différentes politiques publiques de la collectivité, d'adopter un schéma d'organisation et d'administration de la collectivité plus efficace et de mieux répondre aux besoins évolutifs des agents eux-mêmes.

La mise en œuvre de cette réflexion, structurante pour la collectivité, ne produit pas, en elle-même, d'économie, mais elle assure une vision à moyen terme des métiers et des compétences-clés pour maintenir, voire améliorer, le service rendu aux administrés. C'est donc une démarche vertueuse, qui peut également conduire les collectivités à réfléchir aux conditions d'une meilleure coordination, a minima, voire à des schémas d'organisation plus intégrés, de nature à répondre de façon plus efficace à leurs besoins.

Recommandation n°2 :	**Organiser la structuration d'outils de pilotage et d'analyse des processus RH, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, reposant notamment sur l'élaboration et la diffusion de comptabilités analytiques homogènes et la collecte, la concaténation et la diffusion d'indicateurs et de ratios de gestion permettant aux collectivités territoriales de se comparer. (OFGL)**

2.1.2 Les prestations de services communs émanant des CDG devraient se développer

La dispersion et la rareté des compétences-clés dans les collectivités territoriales peuvent avoir des effets négatifs sur leur GRH : en effet, certaines collectivités, voire certains CDG, se trouvent placés devant une alternative insatisfaisante : soit ils renoncent, faute de moyens, à offrir l'ensemble des services nécessaires à leurs agents, soit ils sont conduits à devoir recruter des agents spécialisés, parfois rares, et souvent en catégorie A pour les actes complexes, en n'utilisant pas pleinement leurs services, ce qui renchérit leur gestion.

[29] Par exemple, la ville de Lyon a établi une série de guides détaillés décrivant finement, procédure par procédure, les règles de gestion pour l'ensemble des acteurs concernés.
[30] *Rapport public annuel 2012*.
[31] En particulier les centres interdépartementaux de petite et de grande couronnes, ou le CDG du Rhône.

Il apparaît donc pertinent, pour certaines fonctions précises, de mettre en commun les compétences rares, ou de mutualiser certains actes, qu'il est moins coûteux de réaliser à plusieurs que d'effectuer seul.

- L'assistance juridique statutaire

Comme il a été indiqué plus haut, la gestion statutaire de la fonction publique territoriale est particulièrement complexe, avec des textes très nombreux créant un effet de sédimentation et des difficultés d'articulation, et des questions d'interprétation souvent pointues, qui n'obtiennent pas forcément de réponse des autorités nationales en charge du statut.

La qualification d'agents très spécialisés sur ces questions statutaires ne peut être atteinte dans l'ensemble des collectivités ou des CDG, car elle est très liée à un effet de taille indispensable à la pratique d'une expertise quotidienne. Elle nécessite également un gros investissement de formation et de documentation, et de mise à niveau des connaissances statutaires. De même, il semble peu opérationnel de multiplier les structures disposant de cette expertise, l'unicité du statut de la fonction publique territoriale exigeant naturellement une unicité de son interprétation. Une réponse pourrait consister dans le renforcement au niveau national (la DGCL, dont c'est le rôle) de l'appui à cette spécialisation. Mais certaines entités, qui disposent d'une assise importante (en particulier les centres interdépartementaux de gestion et certains gros CDG), ont progressivement développé une expertise reconnue en la matière, qu'il conviendrait de conforter et d'étendre encore au niveau national.

C'est ainsi que, par exemple, le CIG de la petite couronne a établi une convention type pour l'accès des CDG, et leurs collectivités affiliées, à la « banque d'information sur le personnel des collectivités territoriales » (BIP) sur internet, laquelle fixe à 0,21 € par agent occupant un emploi permanent la cotisation pour bénéficier de cet accès.

Début 2017, 20 CDG ont conventionné avec le CIG de la petite couronne, pour 189 342 agents. Le montant annuel de la cotisation est en moyenne de 1 988 €, avec un minimum à 702 € et un maximum à 3 360 €. Cette convention doit permettre d'alléger et de sécuriser le travail effectué tant dans les collectivités elles-mêmes que dans les CDG, et de gagner des fractions d'emploi dans chacune de ces structures.

Le temps gagné en évitant de devoir former de façon continue des cadres de haut niveau qui ne trouveraient à utiliser leurs compétences que de façon marginale, même s'il est difficilement quantifiable, est sans doute réel, en consolidation nationale : sur une base d'un quart d'ETP sur une centaine de structures, et d'un dixième pour quelques milliers de collectivités, cela représenterait un équivalent de quelques centaines d'ETP sur l'ensemble du territoire, soit de l'ordre de 1 % des effectifs consacrés à la RH.

Recommandation n°3 :	**Renforcer la mutualisation de l'assistance juridique statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne. (CDG coordonnateurs)**

- L'assistance au recrutement

Certains CDG[32] ont, au titre de leurs missions facultatives, mis en place une prestation d'assistance au recrutement, qui vise à fournir aux collectivités un service de conseil externe sur l'analyse du besoin,

[32] D'après le CDG de Charente-Maritime, l'économie potentielle pourrait atteindre près de 16 M€ si cette prestation était davantage utilisée.

l'étude et la sélection des candidatures, avec si besoin des tests d'évaluation et des jurys de recrutement.

Ceci permet à un certain nombre de collectivités de bénéficier d'une compétence pointue qu'elles ne possèdent pas toujours, à un tarif plus avantageux que celui offert par les prestataires privés.

Pour une prestation complète, le coût varie de 1 000 € pour les collectivités de moins de 3 500 habitants à 3 000 € pour les collectivités affiliées de plus de 10 000 habitants, ou 5 000 € pour les collectivités non affiliées. Il est également possible de ne demander qu'une partie des prestations, à un coût moindre.

- Les prestations d'intérim et de remplacement

Les CDG ont très souvent mis en place des prestations d'intérim et de remplacement pour les collectivités et établissements publics de leur ressort.

S'agissant de la prestation d'intérim, le recours est circonscrit aux besoins liés à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, au remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels sur emplois permanents, ou à la vacance temporaire d'un emploi permanent dans l'attente d'un recrutement d'un fonctionnaire. Il s'agit de pouvoir fournir, dans des délais très courts, du personnel qualifié. Le coût est très inférieur à celui du secteur privé, qui propose également, de façon complémentaire, des prestations de même type : à titre d'illustration, le CDG du Rhône facture les frais de gestion à 6,5 % pour les collectivités affiliées, et 8,5 % pour les collectivités non affiliées, alors que les tarifs sont de l'ordre de 18 à 22 % dans le secteur privé.

Ainsi, pour le CDG du Rhône, on peut estimer le gain de frais de gestion pour les collectivités à environ 400 K€[33]. Étendu à l'ensemble des CDG, et en prenant comme hypothèse une utilisation élargie de cette prestation, cela représenterait une économie d'environ 50 M€ à l'échelle nationale.

S'agissant du service de remplacement, il s'agit de fournir aux collectivités des experts dans le champ de l'expertise administrative (DGS, secrétaire de mairie) sur une mission et pour une durée déterminée. Les collectivités ne paient que pour le service dont elles ont besoin, à un tarif avantageux (par exemple, 290 € par jour pour une collectivité affiliée, ou 330 € pour une collectivité non affiliée).

La mission recommande ainsi que les CDG développent ces prestations, en respectant, naturellement, le droit de la concurrence.

Recommandation n°4 : Généraliser et promouvoir auprès des collectivités territoriales l'utilisation des prestations d'intérim et de remplacement. (CDG)

- La mise à disposition de personnels hautement spécialisés

Plusieurs CDG[34] ont développé des prestations de mise à disposition d'expertise technique pointue, par exemple dans le domaine de la construction et de l'urbanisme, ou bien encore dans le domaine financier ou de la commande publique. Ceci permet aux collectivités qui font appel à ce service de disposer d'experts qu'elles ne peuvent recruter elles-mêmes. Ainsi, cette mutualisation de compétences permet une utilisation optimisée de ressources rares, et pour un coût limité.

[33] En prenant comme hypothèse une différence de 4 000 € annuelle de frais de gestion, correspondant à la différence de taux, appliquée à un coût chargé par emploi de 30 000 €.
[34] Par exemple le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne, pour les petites collectivités de son ressort.

- La mutualisation de la mission de médecine préventive

Le recrutement de médecins pour assurer la mission de médecine préventive constitue, pour l'ensemble des collectivités et des CDG rencontrés, une préoccupation importante, du fait de la diminution globale du nombre de médecins, et du manque d'attractivité, notamment financière, de la fonction publique territoriale par rapport au secteur privé.

Afin de pouvoir renforcer cette attractivité, et mutualiser cette ressource rare, des CDG ont constitué un service, parfois important, qui a vocation à couvrir les besoins des collectivités du département, voire au-delà. La mutualisation permet d'abord de mieux employer ces médecins sur l'ensemble du ressort, d'éviter des difficultés de remplacement, et de réduire le coût par une meilleure organisation. Ainsi, pour un CDG particulièrement actif en ce domaine[35], c'est une équipe de 14 médecins qui assure le suivi de 28 000 agents, pour l'ensemble de sa région, à un coût réduit : pour les collectivités affiliées obligatoires, le coût est de 0,36 % de la masse salariale, pour les collectivités affiliées volontaires, il est de 601 € par jour pour le suivi médical et de 715 € pour le suivi médical et la gestion administrative.

2.1.3 La recherche d'effets de massification par les CDG doit être confortée

Les collectivités territoriales, du fait de leur très grande hétérogénéité, et de la forte dispersion des effectifs gérés, se trouvent le plus souvent en situation de faiblesse lorsqu'elles doivent négocier avec leurs principaux prestataires, pour qui elles ne représentent qu'une partie marginale de leur chiffre d'affaires. En se regroupant, elles peuvent également atteindre une taille critique pour disposer d'une compétence interne, moins coûteuse que le recours à un prestataire extérieur. Elles ont donc un grand intérêt, dans le respect du principe de libre administration, à se regrouper pour obtenir de meilleures conditions tarifaires et de meilleurs services. Ceci est particulièrement vrai en matière de système d'information[36], mais aussi pour un certain nombre d'actes de gestion RH, dont certains sont détaillés ci-après.

- La souscription d'un contrat groupe assurance risques statutaires

Les collectivités employeuses sont tenues de prendre en charge la rémunération de leurs agents suite à congés de maladie, de maternité ou d'adoption. Elles peuvent également couvrir ce risque par la souscription d'une assurance « risques statutaires ». Or la souscription par une collectivité isolée, qui n'aurait pas un nombre très important d'agents à assurer, est moins avantageuse que si les collectivités se regroupent pour pouvoir peser de façon plus efficace dans la négociation avec les compagnies d'assurance.

Dans cet esprit, le CIG de la petite couronne propose depuis 1999 un contrat-groupe aux collectivités affiliées obligatoirement, mais aussi à celles qui auraient délibéré en ce sens, de façon à obtenir de meilleures conditions d'assurance, plus avantageuses. La convention devait être renouvelée début 2017.

La passation de ce marché permet dans un certain nombre de cas des gains significatifs pour les collectivités ayant adhéré à ce contrat-groupe (il peut aller jusqu'à 7 à 8 % pour les collectivités ayant le plus fort taux de sinistralité), et garantit dans tous les cas une stabilité du taux de cotisation pendant toute la durée du contrat (4 ans), bien que la sinistralité soit volatile selon les années.

[35] Le CDG du Rhône.
[36] Cf. § 2.2.

Recommandation n°5 :	Développer la mutualisation des contrats-groupe en matière d'assurance statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne. (CDG coordonnateurs)

- La massification de l'édition des bulletins de paie

42 % des CDG proposent aux collectivités de leur département de réaliser toutes les tâches complexes liées à l'établissement des paies et au calcul des cotisations (CSG, contribution de solidarité, indemnité de résidence, supplément familial de traitement, régime indemnitaire…)[37]. Ce taux est en constante progression puisqu'il était de 24 % en 2004 et de 38 % en 2011. 32 % des CDG réalisent plus de 1 000 bulletins de paie par mois, et 32 % entre 200 et 1 000. Ce service est utilisé par un quart des collectivités adhérentes en moyenne.

Le tarif facturé par bulletin de paie est en moyenne de 5,85 €, avec des écarts importants entre CDG puisque le tarif peut aller de 3 € à 9,85 €[38], soit du simple au plus du triple.

Compte tenu du nombre important de bulletins de paie (pour 2 millions d'agents territoriaux, cela représente a minima environ 24 millions de bulletins par an, soit, au coût moyen établi par les CDG, un montant de plus de 140 millions d'euros), il y aurait un fort intérêt à massifier encore davantage cette édition des bulletins de paie, par une centralisation plus forte au sein de quelques CDG spécialisés, en se rapprochant du coût le plus bas relevé dans les CDG. Une baisse du coût moyen d'1 € représente un effet de l'ordre de 24 M€ d'économie pour l'ensemble des collectivités, soit, une économie de près de 70 M€ si l'on passe du coût moyen au coût le moins élevé.

Recommandation n°6 :	Organiser la massification de l'édition des bulletins de paie. (CDG coordonnateurs)

- L'élaboration de sujets nationaux des épreuves obligatoires des concours et examens

9 CDG ont créé une cellule pédagogique nationale, qui conçoit, pour tous les CDG qui le souhaitent, des sujets de concours et examens pour les agents de catégories A et B.

Outre la plus grande sécurisation des concours et examens, réduisant les risques de contentieux, et la plus grande égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, cette organisation permet de réduire très sensiblement les coûts d'élaboration des sujets : selon les estimations d'un centre participant à cette cellule[39], le coût des sujets est de 2 à 6 fois moins cher quand ils sont produits par la cellule pédagogique que quand ils sont élaborés par un CDG organisateur. Le coût des sujets du concours d'ingénieur serait ainsi de 10 900 € contre 20 000 €, ou, pour les examens de technicien principal de 1ère et de 2ème classe, de 5 400 € contre 18 500 €.

Recommandation n°7 :	Inciter les CDG à passer systématiquement par la cellule pédagogique existante pour l'élaboration de leurs sujets de concours et d'examen. (FNCDG)

- L'harmonisation des calendriers des concours

Les CDG se sont engagés dans un mouvement de coordination et d'harmonisation des calendriers des concours, afin de mieux gérer les opérations elles-mêmes, et de mieux lisser, sur l'année voire sur plusieurs années, les recrutements nécessaires aux collectivités territoriales. Ainsi, en 2014, les

[37] Source : enquête FNCDG.
[38] Source : enquête FNCDG.
[39] Source : CDG du Rhône.

CDG ont organisé 27 concours, correspondant à 24 492 postes ouverts. 18 998 lauréats ont été retenus.

La question du taux de présence aux épreuves d'admissibilité demeure la principale difficulté. Parmi les déterminants de l'absentéisme figure la multi-inscription : de nombreux candidats sont en effet inscrits simultanément à plusieurs centres d'examen, et se décident au dernier moment en fonction de leur appréciation de leurs meilleures chances de succès, selon les centres organisateurs. Ce taux d'absence est de 30 % en moyenne, ce qui, en 2014, correspond à plus de 56 000 places d'examen non utilisées. Sur la base d'un coût par place d'environ 20 €[40] par candidat, le surcoût serait de plus d'1 M€ par an.

Il conviendrait donc que la FNCDG, en liaison avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, étudient les moyens de remédier à ce phénomène de multi-inscription, par exemple en prévoyant une procédure unifiée, voire unique, d'inscription au niveau national. Ce dispositif devrait toutefois respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales et les règles d'égal accès à la fonction publique. Sa mise en place suppose en outre la mise en place d'un système informatique d'inscription unique, et que les centres coordonnateurs établissent des conventions détaillées sur l'administration de ce site et ses fonctionnalités.

Recommandation n°8 :	**Construire, avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, un dispositif unifié à l'échelle nationale d'inscription aux concours, contribuant à la prévention de l'absentéisme. (FNCDG)**

2.1.4 L'organisation de la fonction RH au sein des collectivités territoriales peut être optimisée

- Le partage de la fonction RH

Les grandes collectivités, de par le nombre d'agents gérés, et de par leur périmètre géographique parfois étendu, se sont posées la question de la meilleure organisation de leur fonction RH, permettant à la fois de centraliser et de concentrer les fonctions les plus techniques ou pour lesquelles un effet de masse est souhaitable, et de garder une proximité de gestion, et une prise en compte de la spécificité de certains métiers, indispensable au bon fonctionnement au quotidien des services. Il s'agit d'inscrire la gestion quotidienne dans la proximité avec les agents et les situations de travail, de donner à la direction centrale un véritable rôle de stratégie, de contrôle et de conseil, d'améliorer la réactivité du traitement des actes quotidiens, et de renforcer la capacité de pilotage, particulièrement financier et des effectifs, de la direction centrale.

On citera par exemple le cas de Lyon, qui a déconcentré la fonction RH en créant plusieurs services RH dans les directions métiers, articulés avec la direction générale des ressources humaines. La répartition des activités et des processus traités a été faite sur la base de critères de subsidiarité et d'efficience, et décidée de façon collaborative. Elle s'est effectuée en deux vagues successives, avec un transfert d'agents à la clé.

Les critères retenus pour la localisation (central/local) des processus ont été croisés pour parvenir à la meilleure organisation, la plus efficace à la fois pour la collectivité et les agents, et optimisant les ressources affectées à la gestion ; ces critères étaient le temps de gestion, la qualité de compréhension des situations, l'efficience de la gestion quotidienne, la maîtrise de la masse salariale, la sécurité administrative des processus, la sécurité juridique, l'équité de traitement des agents, la cohérence avec les autres processus, l'expertise et la rareté des actes, la simplicité et la rapidité de mise en œuvre du changement de localisation.

[40] *Source :* CIG de la petite couronne.

- La mutualisation de la fonction RH dans les intercommunalités et métropoles

La mission a cherché à mesurer les impacts positifs en termes d'emploi qu'une mutualisation de la fonction RH aurait pu entraîner, dans le cas d'une intercommunalité forte, ou dans le cadre des métropoles. Il a toutefois été difficile d'obtenir des éléments chiffrés et/ou communicables de la part de ces collectivités, soit parce que la mutualisation n'a pas permis de supprimer des emplois, mais a permis de réaliser des prestations plus qualitatives, soit parce que ce type d'objectif n'avait pas été affiché *a priori*, en particulier vis-à-vis des organisations syndicales.

Tout au plus dispose-t-on, dans une étude de 2015 sur la dimension ressources humaines des schémas de mutualisation[41], d'un chiffrage établi par une collectivité[42] mutualisant avec une collectivité d'agglomération, et conduisant à un gain en ETP de plus de 5 % sur la fonction RH. Il est indéniable que ce type de mutualisation, au sein des EPCI ou des métropoles, est de nature à permettre des gains en ETP significatifs, en évitant l'émiettement générateur de surcoûts.

La mission estime que la mutualisation de la fonction RH dans les EPCI devrait être davantage promue, et recommande une actualisation du recueil de fiches pratiques élaboré par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration avec l'appui des associations représentatives des collectivités territoriales, des associations de professionnels, de la DGCL et du SGMAP, afin d'accompagner les décideurs locaux dans leur démarche de mutualisation de la fonction RH[43].

Recommandation n°9 :	**Piloter l'actualisation du recueil de fiches pratiques relatif à la mutualisation au sein des EPCI diffusé en 2015, afin de promouvoir la mutualisation de la fonction RH. (DGCL)**

2.1.5 Les interactions partenariales entre acteurs de la GRH peuvent se développer

- L'approfondissement des chartes de coopération régionales entre CDG

Dans le cadre des nouvelles régions, les CDG ont adapté leurs chartes de coopération régionales. Au-delà des missions qui doivent obligatoirement être gérées à un niveau au moins régional[44], certains CDG ont souhaité aller plus loin dans la coopération à ce niveau.

Ainsi, pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, les CDG ont étendu la coopération à l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie C et de la filière médico-sociale, à l'expertise et à l'information statutaire, et prévu la possibilité de renforcer de façon bi ou multilatérale la coopération sur l'assistance à la retraite, l'assistance à la mobilité, le conseil en organisation, le calcul des allocations de retour à l'emploi, la paie à façon ou les bilans de compétence.

[41] *La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation, rapport d'étape : la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation*, étude AdCF-CNFPT-FNCDG, décembre 2015.
[42] D'après la communauté d'agglomération d'Orléans, le gain en ETP de la mutualisation sur la fonction RH est de 5,5 % (- 4 ETP sur un total avant mutualisation de 72,8 ETP).
[43] *La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements*, mai 2015. Les fiches pratiques réalisées recouvrent un certain nombre de thématiques inhérentes à la démarche de mutualisation. Elles reposent sur des cas concrets de mise en pratique dans des domaines où la mutualisation constitue un avantage perçu comme évident : la voirie et l'aménagement de l'espace public, l'accompagnement scolaire, les systèmes d'information, les achats.
[44] Organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emplois de catégories A et B, publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A et B, prise en charge des fonctionnaires de catégories A et B momentanément privés d'emploi, reclassement des fonctionnaires de catégories A et B devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, fonctionnement des conseils de discipline de recours et gestion de l'observatoire régional de l'emploi.

Dans la région Bretagne, les CDG se sont organisés en répartissant entre les différents CDG de la région des « chefs de file » sur des actions précisément définies, chaque CDG ayant vocation à être en charge d'actions pour le compte de l'ensemble des centres.

5 niveaux de coopération sont possibles : concertation et échanges des pratiques, harmonisation des procédures, partage de moyens ou intervention à titre subsidiaire, actions communes cofinancées, services ou missions exercées en commun.

La mission recommande que soit donné un caractère obligatoire à la coordination régionale, laquelle devrait également porter obligatoirement sur un certain nombre de missions, selon des modalités développées ci-dessous[45].

- La mise en place du contrôle allégé en partenariat

Le contrôle allégé en partenariat (CAP), instauré par l'article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, vise à mieux coordonner les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable sur l'ensemble de la chaîne de la dépense. Sa mise en place suppose un diagnostic conjoint préalable de cette chaîne par l'ordonnateur et le comptable, afin de s'assurer de sa sécurisation tout au long des différentes étapes de la dépense. Il constitue un axe majeur de la modernisation de la chaîne de dépense au sein du secteur public local. Ce dispositif est applicable à tout type de dépense, et donc en particulier en matière de paie et de frais de déplacement des fonctionnaires territoriaux, ainsi que pour des dépenses de moins de 2 000 € en dépenses de personnel.

Cette modalité de contrôle permet de passer d'un contrôle a priori et systématique à un contrôle a posteriori et sur échantillon[46] pour les dépenses objet de la convention. S'il nécessite un fort investissement de départ dans la sécurisation de la chaîne de la dépense, il permet en revanche à terme d'alléger très sensiblement les obligations de transmission au comptable, et donc les tâches purement matérielles liées à cette transmission.

Au 31 décembre 2016, 293 conventions de ce type ont été signées pour 166 budgets locaux, dont 53 budgets pour la catégorie « paie », et 48 budgets pour la catégorie « barème » comprenant notamment les frais de déplacement.

La diffusion de ce contrôle allégé par les services de la DGFiP constitue sans doute un axe important de renforcement de la sécurité des actes pris en matière de RH, et d'allègement de la charge de transmission au comptable, qui doit générer des économies pour des actes de gestion (paie en particulier) très nombreux et consommateurs de temps-agent.

Les collectivités qui se sont engagées dans cette démarche ont pu faire état de gains liés à sa mise en œuvre, gains toutefois relativement limités compte tenu de la nécessité d'une chaîne de traitement extrêmement bien maîtrisée. Ce gain est de l'ordre de 1 % des effectifs consacrés au pôle paie-carrières, soit environ 0,5 % des effectifs totaux dédiés à la GRH[47].

Recommandation n°10 :	**Promouvoir, en partenariat avec les associations représentant les collectivités territoriales, le contrôle allégé en matière de gestion des ressources humaines auprès des collectivités territoriales. (DGFiP)**

[45] Cf. § 3.2.2.
[46] 1 % des mandats, avec un minimum de 30 mandats et un maximum de 100.
[47] Source : ville de Toulouse chiffrant le gain en ETP à 0,5 sur un effectif consacré à la paie-carrière de 39 agents (enquête mission). Dans l'hypothèse où les effectifs dédiés à la gestion de la paie et de la carrière représentent en moyenne 50 % des effectifs totaux (cf. § 1.2.1), le gain sur l'ensemble des effectifs peut être estimé à 0,5 %.

2.2 La numérisation des opérations dans le domaine de la GRH est engagée

2.2.1 La numérisation des opérations dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales devrait encore progresser

Tendance lourde encouragée par les pouvoirs publics[48], le développement du numérique dans les collectivités territoriales s'articule autour de deux axes : la gestion de la relation citoyen (GRC), à travers les services en ligne mis à disposition des usagers, et la dématérialisation, qu'elle soit guidée par les évolutions réglementaires[49] et/ou la volonté d'optimiser la gestion de l'information[50].

Le digital est dans ce contexte perçu par les DRH des grandes collectivités territoriales comme un levier d'optimisation de la GRH au sein des collectivités territoriales, non seulement pour contribuer à en maîtriser les coûts, mais également pour offrir des services de qualité aux agents et aux managers[51].

Pourtant, les marges de progrès en matière de développement des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) et de dématérialisation de la GRH au sein des collectivités territoriales demeurent significatives.

2.2.1.1 Sujet d'attention pour de nombreuses collectivités territoriales, les SIRH voient leur développement freiné par certains obstacles

2.2.1.1.1 Au périmètre encore restreint, les SIRH constituent un sujet d'attention pour de nombreuses collectivités territoriales soucieuses de faciliter le pilotage de leurs ressources humaines

Les SIRH des collectivités territoriales demeurent encore principalement dédiés à la gestion de la paie, des absences et des carrières. Pour les autres champs de la gestion de leurs ressources humaines, comme la formation, le recrutement, l'évaluation, la gestion des congés et la gestion des temps et des activités, elles privilégient souvent les solutions bureautiques ou des logiciels distincts de leur application principale[52], comme en témoignent les collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire de la mission[53] : si toutes indiquent disposer d'un SIRH couvrant essentiellement les champs de la paie, de la carrière et de la gestion des absences, elles déclarent quasiment toutes disposer ou utiliser d'autres applications/solutions pour gérer tout ou partie de leurs ressources humaines.

[48] Comme en témoigne le Programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) 2015-2017 lancé le 6 octobre 2015, élaboré conjointement par l'État et les collectivités territoriales sous l'impulsion du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

[49] Dématérialisation des marchés publics, de la chaîne comptable et financière (avec le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 - PES V2 qui permet la dématérialisation des échanges de pièces justificatives de la dépense avec le payeur) et du contrôle de légalité (avec le projet Aide au contrôle légalité dématérialisé - ACTES). D'après le baromètre Horhizons 2016 issu de de l'enquête du CSA réalisée en 2016 auprès d'un échantillon de 816 collectivités territoriales et établissements publics (8 régions, 22 départements, 620 communes, 19 communautés d'agglomération, 147 communautés de communes) pour le compte de l'AMF, Régions de France, l'ADF, la FNCDG et le CNFPT, 86 % des répondants ont mis en place une politique de dématérialisation, principalement dans les domaines des finances, de la transmission des actes et des marchés publics.

[50] À travers notamment la dématérialisation du courrier entrant, la gestion électronique de documents, l'archivage électronique.

[51] D'après l'enquête réalisée auprès des DRH dans la perspective du 5ème colloque de l'association des directeurs de ressources humaines des grandes collectivités territoriales tenu le 14 octobre 2016 consacré au « DRH du futur », les principaux aspects de la GRH qui seront influencés par le digital à l'avenir sont la gestion du temps, la gestion administrative et le pilotage des données.

[52] Comme l'indique « L'Observatoire des RH et des SI des collectivités territoriales. Bilan et perspectives. Edition 2013 » du cabinet Infhotep (http://www.infhotep.com/pratique-secteur/secteur-public).

[53] Annexe 7.

Les SIRH s'inscrivent néanmoins dans une tendance à l'élargissement de leur périmètre fonctionnel : outre l'approfondissement des fonctions de base (avec la reprise des historiques de carrière, l'intégration des avancements de grade et la génération automatique d'arrêtés et de contrats), ils intègrent de plus en plus fréquemment la formation, l'évaluation, la gestion des congés et celle des recrutements. Ils constituent un chantier pour de nombreuses collectivités[54], comme l'illustre l'exemple de la Ville et de la Métropole de Toulouse.

Encadré n° 3 : Élaborer un SIRH intégré au périmètre élargi : l'exemple de la ville et de la métropole de Toulouse

La ville, le centre communal d'action sociale et la métropole de Toulouse ont pour projet de modifier leurs SIRH à l'horizon 2019-2020, lesquels reposent actuellement sur différentes solutions disponibles sur le marché et des développements informatiques internes, dans l'objectif de se doter d'un outil permettant une gestion intégrée au périmètre élargi. Le futur SIRH doit, en effet, non seulement couvrir les besoins fonctionnels actuels, mais aussi permettre de répondre aux prochains enjeux des trois entités et d'améliorer la performance des outils utilisés et la mise en œuvre de processus RH cibles optimisés.

Les objectifs du projet de refonte du SIRH sont de :

- mettre en place un SIRH transactionnel optimisé, adapté au volume d'agents gérés et à l'organisation (mutualisation des services et déconcentration notamment) ;

- couvrir les processus de gestion administrative de la carrière, de la rémunération, de la gestion des temps, des activités et des plannings ;

- sécuriser le processus de paie, permettant de gérer un volume d'environ 20 000 paies mensuelles, tout en optimisant les temps de traitements ;

- renforcer l'outillage mis à disposition de l'encadrement, pour répondre aux enjeux de responsabilisation des managers ;

- développer l'outillage en matière de décisionnel RH permettant de déployer un véritable pilotage de l'activité RH et fiabiliser les prévisions en matière de masse salariale ;

- mettre en place un système garantissant la cohérence des informations RH concernées sur l'ensemble du SI, la pérennité, l'évolutivité et la réactivité du SIRH, la qualité des données et des services offerts, le développement de la dématérialisation et des workflows en matière RH ;

- mettre en œuvre une véritable politique de GPEC.

Le gain attendu du seul module de recrutement en ligne intégré au SIRH, au-delà de l'impact positif sur l'image de la Ville et de la Métropole comme employeurs et du raccourcissement des délais de traitement des demandes dont profitent les candidats, est estimé par la DRH commune à 3 ETP, soit près de 1 % des ETP totaux affectés en 2017 à la gestion des ressources humaines de la ville et de la métropole de Toulouse. La mise en place du nouveau SIRH devrait également permettre d'ajuster les modes d'organisation et les processus associés pour chacune des entités concernées.

Source : DRH de la ville et de la métropole de Toulouse.

Outils de pilotage des ressources humaines, les SIRH constituent également un outil d'échange de l'information d'autant plus utile que la fonction RH est partagée, qu'elle soit déconcentrée ou décentralisée. Ils constituent ainsi un outil indispensable au pilotage de la masse salariale. Plusieurs collectivités s'engagent ainsi dans la création de tableaux de bord permettant aux différents chefs de service de piloter l'exécution de la masse salariale[55].

[54] Parmi les 13 collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire de la mission, 5 d'entre-elles indiquent qu'un projet de modification de leur SIRH est en cours. Voir annexe 7.

[55] C'est le cas de la métropole de Lyon, qui a décentralisé le pilotage de la masse salariale par centres de responsabilité (délégations). Brest Métropole s'est également engagée dans la production de données mensuelles liées à l'exécution de la masse salariale et au suivi de l'absentéisme, accessibles en ligne pour chaque direction et pôles. *Source : France Urbaine.*

2.2.1.1.2 Certains freins au développement des SIRH pourraient être levés

- Les collectivités territoriales ne disposent pas toutes des moyens de développer un SIRH

La conception, le déploiement et le fonctionnement d'un SIRH nécessitent de disposer non seulement des moyens financiers nécessaires mais également des compétences et de l'organisation interne adéquates, généralement à la portée des collectivités ayant une masse critique d'effectifs en charge de la GRH. La mise en place ou le développement d'un SIRH doit en effet s'inscrire dans une gestion de projet adaptée reposant sur un dialogue approfondi non seulement entre la maîtrise d'ouvrage (service en charge des ressources humaines) et la maîtrise d'œuvre (service en charge des systèmes d'information), mais également entre toutes les parties prenantes de gestion des ressources humaines, a fortiori lorsque la fonction RH est partagée. Le déploiement réussi des différents modules du SIRH est également conditionné à une conduite du changement dans les organisations du travail, souvent sous-estimée.

Pour les autres collectivités, celles qui n'ont pas ou plus les moyens d'assurer seules le développement d'un SIRH, des modalités reposant sur la mutualisation des moyens entre collectivités[56], notamment dans le cadre intercommunal[57], et/ou le choix de solutions plus simples et économes en moyens[58] peuvent être promues, lesquelles seront d'autant plus envisageables que la complexité des informations à traiter par les SIRH et la fréquence de leurs mises à jour auront été réduites par un effort de simplification des normes et un rythme moins soutenu des réformes affectant les ressources humaines des collectivités territoriales.

Recommandation n°11 :	**Favoriser l'accès des collectivités territoriales aux SIRH en promouvant la mutualisation des moyens, notamment dans le cadre intercommunal, et l'émergence de solutions informatiques plus simples et économes. (Associations représentant les collectivités territoriales)**

- Les collectivités territoriales ne sont pas toujours en situation de se doter de solutions répondant à leurs besoins.

Lorsqu'elles décident de ne pas développer en interne leur SIRH, les collectivités territoriales sont relativement dépendantes de la dizaine d'éditeurs présents sur le marché des SIRH des collectivités territoriales. Ceux-ci proposent des solutions à la puissance, à la fiabilité et à l'ergonomie variables, mais aucune en capacité de répondre à la totalité des besoins de toutes les collectivités.

S'il peut apparaître illusoire, voire dangereux[59], de viser le développement d'un outil unique qui répondrait à tous les champs de la gestion des ressources humaines de toutes les collectivités

[56] Création de groupement d'intérêt public, mise en place de groupements de commande.

[57] D'après le *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés* de l'ADCF, de l'ADGCF et de la Caisse des dépôts publié en janvier 2015, les systèmes d'information constituent, devant les marchés publics et la gestion des ressources humaines, le service fonctionnel le plus fréquemment mutualisé avec la ville-centre dans le cadre intercommunal (dans 58 % des cas pour les communautés à caractère urbain et 13 % des cas pour les communautés de communes). Lorsque la mutualisation s'opère entre communes, les systèmes d'information constituent, après l'instruction du droit des sols, le deuxième service fonctionnel mutualisé (dans 8% des cas pour les communautés à caractère urbain et 13 % des cas pour les communautés de communes).

[58] Choix de solutions en mode SaaS (Software as a Service) qui permet aux collectivités d'utiliser un logiciel à distance au lieu de l'acquérir et de devoir l'installer sur son matériel informatique, en payant un prix variant en fonction de son utilisation.

[59] Si l'on entend tirer les enseignements des projets ONP et Louvois : service à compétence national, l'opérateur national de paye (ONP) créé en 2007 avait vocation à devenir le prestataire unique et centralisé de la paye des agents de l'État, à partir des informations transmises depuis les SIRH des ministères. Suite aux difficultés techniques rencontrées, le projet est officiellement arrêté en 2014. Quant au LOgiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde (Louvois), projet lancé en 1996 pour unifier le calcul de la rémunération des militaires et des différents services des armées, il a connu un développement

territoriales, un travail visant à harmoniser la définition des différentes fonctions susceptibles d'être offertes par un SIRH pourrait, en étroite collaboration avec les associations de collectivités territoriales et de DRH de collectivités, la FNCDG, le CNFPT, la DGCL et la DGAFP se concevoir, sous la houlette du SGMAP.

Cette démarche pourrait utilement s'appuyer sur les travaux menés par le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), qui contribue au programme de modernisation de la chaîne RH-Paye de l'État[60].

Elle permettrait aux collectivités territoriales, en tirant profit de l'harmonisation de leur expression de besoins, non seulement de peser davantage sur les développements des éditeurs, mais également de faciliter la migration des données, et ainsi de faciliter, d'une part, la reprise d'informations lorsque les employeurs sont appelés à les échanger dans le cadre des mobilités des agents publics entre collectivités territoriales ou entre fonctions publiques et, d'autre part, le passage de l'une à l'autre des solutions disponibles en fonction des besoins et des moyens que les collectivités entendent consacrer aux SIRH.

Recommandation n°12 :	**Piloter des travaux d'harmonisation des différentes fonctions susceptibles d'être offertes par les SIRH des collectivités territoriales, en étroite collaboration avec les parties prenantes. (SGMAP)**

2.2.1.2 La GRH au sein des collectivités territoriales fait l'objet de nombreuses démarches de dématérialisation qui gagneraient à se diffuser plus largement

La dématérialisation, soit la substitution du support papier par un support numérique, répond à de nombreux enjeux : réduction des espaces de stockage, accélération des échanges, traçabilité et conservation des données, réorganisation du travail et optimisation des processus de gestion interne et externe.

Les DRH des collectivités territoriales en sont conscients. Nombre d'entre eux se déclarent en effet prêts à **promouvoir des projets susceptibles de remplacer progressivement l'usage du papier dans les processus administratifs en matière de ressources humaines,** à travers notamment la création d'un dossier numérique de l'agent, la dématérialisation des bulletins de paie et l'accès aux informations RH à travers des solutions mobiles[61].

Les gains imputables à ces démarches de dématérialisation sont néanmoins jugés peu significatifs sur les effectifs[62], bien qu'ils soient rarement évalués. En effet, **la prise en compte du retour sur**

chaotique ayant conduit à une mise en service partielle en 2011, avant d'être abandonné en 2013 après avoir été jugé irréparable.

[60] Le CISIRH est un service à compétence nationale créé par décret du 9 février 2015 et placé sous la triple tutelle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la direction du budget (DB). Son offre de services est destinée à ses tutelles et aux ministères, en matière réglementaire, fonctionnelle et informatique**.**

[61] D'après l'enquête, réalisée entre juillet et septembre 2014 auprès de 82 DRH issus de collectivités territoriales figurant dans le *Livre Blanc : Tendances et Perspectives RH dans les Collectivités Territoriales* publié par le cabinet Sopra HR Software, les projets qui contribueront à la transformation numérique seraient la dématérialisation des processus RH administratifs (en cours de réflexion pour 37 % d'entre eux), la création d'un dossier numérique de l'agent (36 %), la dématérialisation des bulletins de paie (35 %), l'accès aux informations RH via des solutions mobiles (25 %) et le recours aux solutions de type cloud/SaaS (18 %).

[62] D'après le baromètre Horhizons 2016 issu de l'enquête du CSA réalisée en 2016 auprès d'un échantillon de 816 collectivités territoriales et établissements publics de ces collectivités, 97 % des répondants ne soulignent pas d'effet notable en matière de baisse ou de hausse des effectifs même si la dématérialisation est potentiellement source de réorganisation des services (dans 22 % des collectivités et établissements).

investissement (ROI) des projets de dématérialisation, qui n'est pas que budgétaire[63], est encore trop rare[64].

Dans ce contexte, **la mission précise qu'elle n'a pas été en mesure d'apprécier les impacts financiers constatés ou prévisibles pour la plupart des démarches de dématérialisation dans le domaine de la gestion des ressources humaines dont elle fait état dans le présent rapport. Elle recommande ainsi que les projets de numérisation dans ce domaine fassent systématiquement l'objet d'une étude d'impact comportant la mesure de leur ROI.**

Le SGMAP pourrait se voir confier la tâche d'élaborer une fiche méthodologique en collaboration avec la FNCDG, les associations regroupant les collectivités territoriales et celles qui regroupent les praticiens de la RH et des SI, ces dernières pouvant en outre constituer des canaux de diffusion pertinents.

Recommandation n°13 :	**Inciter les collectivités territoriales à assortir systématiquement les projets de numérisation de leurs opérations RH d'une étude d'impact comportant la mesure de leur retour sur investissement, en diffusant une fiche méthodologique élaborée en collaboration avec les parties prenantes. (SGMAP)**

La mission a néanmoins pu constater que la numérisation de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales se traduit par des bonnes pratiques nombreuses, mais qu'elle se heurte encore à quelques obstacles, et demeure perçue comme insuffisamment engagée[65].

2.2.1.2.1 Impactant la vie administrative de l'agent comme celle de la collectivité, les bonnes pratiques en matière de dématérialisation sont nombreuses

- Les projets impactant la vie administrative de l'agent

  - Le dossier administratif dématérialisé

La dématérialisation du dossier administratif de l'agent, qui relate tous les évènements de sa vie administrative (état civil, recrutement, formation, paie, congés, discipline…)[66], présente de nombreux avantages : en permettant la tenue d'un dossier à jour et établi selon une forme homogène, elle permet le suivi de l'agent dans le temps. Elle facilite ainsi la mobilité des agents tout en simplifiant leur accueil, mais également la gestion de leur fin de carrière : les éléments du dossier numérisé peuvent en effet être transmis sous forme dématérialisée au nouvel employeur et à la CNRACL.

[63] Le ROI peut également s'apprécier sous l'angle social, environnemental et de la qualité de la relation avec les citoyens/usagers.

[64] D'après la note d'analyse du cabinet Markess International intitulée *Projets numériques dans le secteur public local. Bénéfices citoyens, économiques, sociaux, et environnementaux* d'octobre 2013, la grande majorité des décideurs de collectivités interrogés (66 %) ne mesurent pas effectivement le ROI des projets numériques. La mission a pu également constater auprès de ses interlocuteurs que rares étaient les collectivités territoriales en mesure de faire état d'études d'impact attachées aux démarches de dématérialisation mises en œuvre ou en projet.

[65] D'après les agents territoriaux interrogés pour le baromètre 2015 Edenred-Ipsos « Bien-être et motivation des agents - résultat fonction publique » cité dans l'enquête réalisée auprès des DRH dans la perspective du 5ème colloque de l'association des directeurs de ressources humaines des grandes collectivités territoriales tenu le 14 octobre 2016 consacré au « DRH du futur », seules 18 % des collectivités de plus de 100 agents auraient déployé une gestion électronique des processus RH. La situation dans les collectivités de moins de 100 agents n'est pas connue.

[66] La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires impose aux employeurs publics (dont les collectivités territoriales) de tenir à jour un dossier individuel pour chaque fonctionnaire qui doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Le dossier du fonctionnaire ou de l'agent contractuel peut être dématérialisé, c'est-à-dire créé et géré, en tout ou partie, sur support électronique, dans les conditions prévues par le décret n°2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

La dématérialisation du dossier individuel de l'agent constitue ainsi un objectif largement partagé par les collectivités territoriales, comme l'illustrent les projets suivants :

Encadré n° 4 : Dématérialiser le dossier administratif individuel de l'agent : quelques projets en cours

Outre Nantes Métropole et Toulouse Métropole, qui se sont, d'ores et déjà, engagés dans cette voie, Le Mans Métropole envisage la dématérialisation du dossier administratif des agents au 1er janvier 2020.

Quant à la métropole de Lyon, elle en a fait l'un de ses axes de réflexion dans le cadre du renouvellement de son SIRH, avec la mise en place d'un portail agent qui permet à ce dernier de saisir directement un certain nombre d'éléments pour supprimer certains circuits papier en dématérialisant des procédures (changement d'adresse, de RIB, etc.) et ainsi réduire la charge de travail en saisie des équipes RH pour les repositionner sur des missions à plus forte valeur ajoutée.

Les régions Centre-Val-de-Loire et Réunion ont également entamé une réflexion en ce sens.

Source : France Urbaine et Régions de France.

Il implique de bien appréhender son articulation avec le SIRH, d'anticiper le coût que représente la numérisation des pièces établies sur support papier, et de bien penser les modalités selon lesquelles les pièces directement produites sous forme électronique y seront versées.

Afin d'anticiper la mise en œuvre du dossier dématérialisé de l'agent, certaines collectivités ont ainsi décidé de s'engager d'abord dans la digitalisation des actes de gestion en matière de ressources humaines.

Encadré n° 5 : Digitaliser les actes de gestion dans le domaine des ressources humaines : quelques démarches en cours

Brest Métropole a décidé la mise en place de « groupements électroniques de documents » dans chaque service de la direction des ressources humaines.

Le conseil départemental de Dordogne a également lancé une démarche visant la dématérialisation complète des actes de gestion RH, comme le département des Deux-Sèvres, qui, tout en signalant la durée nécessaire à la bonne fin d'un tel projet, estime à 5 ETP sur 5 ans les gains de sa mise en œuvre, soit près de 8 % des effectifs affectés à sa GRH en 2017.

Source : France Urbaine et enquête réalisée par la mission.

- La dématérialisation des bulletins de paie

D'ores et déjà réalisée par de nombreuses collectivités, y compris par les plus petites d'entre-elles[67], la dématérialisation des bulletins de paie constitue également pour de nombreuses collectivités une étape à franchir avant la mise en place du dossier individuel dématérialisé, avant que celle-ci soit, sans doute, rendue obligatoire[68]. Il s'agit d'obtenir des gains en papier, en capacité d'archivage et en temps de gestion.

[67] D'après le second baromètre de l'éditeur JVS-Mairistem réalisé du 7 septembre au 2 octobre 2015 auprès de 806 mairies de moins de 10 000 habitants, en septembre 2015, 49 % des mairies ont dématérialisé les bulletins de paie de leurs agents, soit 14 points de plus que l'année précédente.

[68] Généralisée dans la fonction publique d'État entre janvier 2018 et janvier 2020 dans le cadre défini par le décret n°2016-1073 du 3 août 2016 relatif à la mise à disposition et à la conservation sur support électronique des bulletins de paie et de solde des agents civils de l'État, des magistrats et des militaires, la dématérialisation du bulletin de paie a vocation à s'étendre aux autres versants de la fonction publique.

Encadré n° 6 : Dématérialiser les bulletins de paie : quelques démarches en cours

Le Mans Métropole et Toulouse Métropole (qui l'envisage au 1er janvier 2020) ont lancé un projet de dématérialisation des bulletins de paie. La métropole de Lyon intègre cette évolution dans ses travaux en cours relatifs au renouvellement de son SIRH. Quant à la région Auvergne-Rhône-Alpes, elle s'est lancée dans la dématérialisation complète de la chaine de la paie.

Source : France Urbaine et enquête réalisée par la mission.

L'objectif est également de simplifier les échanges avec les trésoreries, de faciliter la distribution des bulletins de paie et d'alimenter à terme le dossier dématérialisé de l'agent. Les difficultés de mise en œuvre identifiées tiennent aux possibilités de stockage par les agents et aux modalités de sécurisation, notamment de leur boîte électronique. Par ailleurs, pour les agents non équipés, un envoi papier demeure nécessaire.

- La dématérialisation de l'entretien professionnel

La procédure d'entretien professionnel est particulièrement complexe, notamment au regard de ses différentes étapes et des délais imposés par la loi[69]. La dématérialisation des différentes étapes permet de sécuriser les procédures, tout en permettant à la collectivité d'être plus réactive en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Encadré n° 7 : Dématérialiser la procédure de l'entretien professionnel annuel : quelques démarches en cours

À titre expérimental, la ville et la métropole de Toulouse ont initié la dématérialisation de l'entretien professionnel au 1er septembre 2016 sur huit directions pilotes, en recourant à un logiciel SaaS. Une généralisation est prévue au 1er septembre 2017. Elle implique un accès des agents à un poste informatique et la mise en place d'un lien technique avec le SIRH, et devrait, d'après la DRH commune, générer un gain de 3 ETP dans les deux ans qui suivent sa généralisation, soit près de 1 % des ETP totaux affectés à la gestion des ressources humaines de la ville et de la métropole de Toulouse. Le conseil départemental de la Somme a également dématérialisé la procédure de l'entretien professionnel annuel, comme Le Mans Métropole (à la seule exception des services non équipés en ordinateur). La réflexion est en cours à la métropole de Lyon dans le cadre de la refonte de son SIRH.

Source : France Urbaine et enquête réalisée par la mission.

- Le coffre-fort numérique

La croissance des documents dématérialisés au bénéfice des agents implique de mettre en place un espace d'archivage sécurisé garantissant leur conservation et leur pérennité à long terme, à travers un coffre-fort numérique, projets en réflexion dans de nombreuses collectivités[70].

- Les projets impactant la vie de la collectivité

- La télétransmission des actes

Porteuse de gains de temps, la télétransmission des actes est pratiquée par plusieurs collectivités, au-delà de ce qu'implique le respect des obligations qui pèsent sur elles[71], dans le but de simplifier,

[69] Production de compte-rendu dans les 15 jours suivant l'entretien, retour de l'agent, visa de l'autorité territoriale, versement au dossier individuel.

[70] Le coffre-fort numérique serait en réflexion pour 45 % des décideurs au sein des collectivités territoriales, d'après la note d'analyse du cabinet Markess International intitulée *Projets numériques dans le secteur public local. Bénéfices citoyens, économiques, sociaux, et environnementaux* d'octobre 2013.

[71] L'article 128 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République rend obligatoire l'envoi électronique des actes soumis au contrôle de légalité dans les cinq ans après la promulgation de la loi, soit le 7 août 2020. Les collectivités concernées par cette obligation sont les régions, les départements, les communes de

fiabiliser et automatiser les procédures[72]. La télétransmission implique néanmoins la mise en place d'un flux d'échanges avec les administrations tierces aujourd'hui trop limité, ce qui impose parfois de fractionner les documents pour envoi.

- Le parapheur électronique

Le parapheur électronique permet de rendre plus efficace et plus sûr le circuit des visas et des signatures, et représente des économies potentielles de papier et de temps, conduisant certaines collectivités à l'adopter.

Encadré n° 8 : Dématérialiser le circuit des visas et des signatures : quelques exemples d'adoption du parapheur électronique

Brest Métropole a mis en place au 1er septembre 2016 le parapheur électronique. Les avantages identifiés sont la sécurisation, la baisse des coûts de fonctionnement (liés aux gains de temps et de papier), et l'effet-levier sur l'optimisation des procédures internes à la collectivité. Toulouse Métropole prévoit une mise en œuvre du parapheur électronique au 1er janvier 2018.

Source : France Urbaine.

- La dématérialisation des instances

Certaines collectivités se sont également engagées dans la dématérialisation des documents préparatoires, des compte-rendus et des dossiers soumis aux instances paritaires telles que les commissions administratives paritaires, les comités techniques, ou les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail[73].

Ces exemples de bonnes pratiques témoignent de la vitalité numérique des collectivités territoriales, mais ils demeurent peu partagés et insuffisamment qualifiés, la mission n'ayant pu, dans les délais impartis et compte tenu de l'indisponibilité des données, en mesurer précisément l'impact. Elle estime que le SGMAP devrait se voir confier la tâche de recueillir régulièrement ces bonnes pratiques et de les expertiser, dans la perspective de leur diffusion à travers un guide des bonnes pratiques RH des collectivités territoriales dont la réalisation serait pilotée par la DGAFP[74].

Recommandation n°14 :	**Recueillir régulièrement et expertiser les bonnes pratiques en matière de numérisation des opérations RH des collectivités territoriales, dans la perspective de leur diffusion dans un guide des bonnes pratiques RH. (SGMAP)**

2.2.1.2.2 Certains freins à la dématérialisation dans le domaine de la GRH pourraient être levés.

- La totale dématérialisation de la GRH des collectivités territoriales se heurte encore à l'obligation pour les collectivités d'assurer une gestion parallèle des actes, sous format numérique et sous format papier.

---

plus de 50 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Pour toutes les autres collectivités, le raccordement à @CTES reste facultatif mais est encouragé. L'article 108 de la loi prévoit également la transmission au comptable public, à compter de 2020, sous forme dématérialisée, des documents nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes.

[72] À titre d'exemple, anticipant l'entrée en vigueur de l'obligation d'envoi électronique des actes soumis au contrôle de légalité, Brest Métropole étendra courant 2017 la télétransmission à l'ensemble des actes devant être transmis à la préfecture. *Source : France Urbaine.*

[73] C'est notamment le cas à Brest Métropole, pour qui cette évolution rejoint un mouvement initié de longue date sur d'autres champs, comme la gestion des assemblées et de la commande publique. *Source : France Urbaine*.

[74] Cf. § 2.3.

Certes, la publication des actes des collectivités sous format électronique est désormais plus aisée, en application de l'article 124 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et dans le cadre modifié par le décret n°2016-146 du 11 février 2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Pour autant, les recueils des actes administratifs doivent toujours être tenus en format papier[75]. Les collectivités engagées dans une digitalisation de leurs actes administratifs se voient ainsi contraintes de conserver une gestion parallèle des actes sous format numérique et sous format papier. Les gains attachés à la digitalisation des actes s'en trouvent de fait amoindris.

- La dématérialisation des échanges de données et de documents soulève des difficultés opérationnelles

La question de l'interopérabilité des plateformes numériques se pose régulièrement. Limiter les multiples saisies des mêmes informations relatives aux mêmes agents doit en effet constituer une priorité pour que les différentes parties prenantes puissent tirer le plus possible partie de leur partenariat.

Afin de favoriser l'interconnexion, dans une logique de flux, entre les systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries), mais également les différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents (centres de gestion, CNFPT, CNRACL…), un groupe de travail piloté par le SGMAP pourrait être constitué, et mobiliser notamment les associations de collectivités territoriales et de DRH de collectivités, la FNCDG et le futur GIP informatique des CDG[76], le CNFPT, la DGCL, la DGAFP, la DGFiP et la Caisse des dépôts, qui gère la CNRACL.

Recommandation n°15 :	**Animer un groupe de travail sur l'interconnexion des systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries) et des différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents territoriaux (CDG, CNFPT, CNRACL…). (SGMAP)**

En tout état de cause, **les progrès de la dématérialisation des actes et des échanges de données dans le domaine de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales devraient s'accompagner d'une réflexion globale visant à réduire, d'une part, le nombre d'actes inutiles ou redondants et, d'autre part, les pièces justificatives à produire, dans la cadre des démarches de simplification des normes et des procédures[77]**.

[75] Ainsi, les recueils des actes administratifs des communes doivent, en application de l'article R.2121-9 du code général des collectivités territoriales, qui n'a pas été modifié, obligatoirement être tenus en format papier, et si leur tenue peut également être organisée sur support numérique, elle l'est à titre complémentaire et l'exemplaire sur support numérique n'a alors qu'une valeur de copie.
[76] Cf. § 2.2.2.1.2.
[77] Cf. § 3.1.

2.2.2 Les CDG et le CNFPT développent également des outils de gestion numérique

2.2.2.1 Inscrit dans un schéma directeur national, le développement du numérique dans le réseau des CDG devrait, à la faveur de la création d'un GIP informatique, franchir une étape capitale

2.2.2.1.1 Impulsée par la FNCDG, l'élaboration d'un schéma directeur informatique mutualisé des CDG répond à l'ambition d'optimiser leurs performances et de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales et des agents

En dépit des efforts de mutualisation déployés au sein du réseau des CDG dans le cadre de coopérations informatiques fondées sur le volontariat[78], le parc applicatif des CDG demeure dense[79], en partie obsolète[80] et peu adapté au développement de leurs activités. Forte de ce constat, la FNCDG a souhaité élaborer, en collaboration étroite avec les coopérations informatiques et les CDG volontaires, un schéma directeur informatique mutualisé pour la période 2017-2020, dans le but :

- d'accompagner l'élargissement des missions des CDG en rationalisant, harmonisant, modernisant le parc applicatif existant afin d'optimiser leurs performances ;
- de mieux répondre aux besoins exprimés par les collectivités et les agents, en promouvant notamment l'interopérabilité entre les CDG et les collectivités territoriales et les outils d'e-administration[81].

L'élaboration de ce schéma directeur, menée entre septembre 2016 et février 2017, a notamment permis d'identifier les outils existants les plus performants et les bonnes pratiques. Elle a également conduit à arrêter des axes stratégiques, pour la mise en œuvre desquels la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) informatique est jugée indispensable par la FNCDG.

[78] Actuellement, 3 principales coopérations informatiques rassemblant des CDG volontaires existent : tout d'abord, « Alliance Informatique » (70 CDG membres), pilotée par le CDG 54, qui couvre principalement l'emploi et la carrière, avec « Agirhe » comme principale suite logicielle, ensuite, « Grand Ouest + (GO +) » (9 CDG partenaires et des CDG adhérents) piloté par le CDG 35, qui couvre principalement la carrière, les instances paritaires et la comptabilité analytique, enfin, « Site Emploi territorial (SET)» (40 CDG membres), piloté par un groupe de 6 CDG (16, 17, 38, 42, 79 et 86) et le CNFPT, qui couvre les domaines de la recherche d'emploi (à travers le site www.emploi-territorial.com) et de la formation. Leur organisation et leur fonctionnement sont variables, de même que leurs outils et leurs actions dans le domaine informatique. Les coopérations informatiques ne disposent pas de la personnalité morale, les CDG pilotes supportant ainsi un risque juridique. Quant aux CDG, ils sont fréquemment membres de plusieurs coopérations informatiques, mais certains d'entre eux demeurent à l'écart de ces coopérations.

[79] La cartographie du parc applicatif réalisée par le cabinet BearingPoint dans le cadre de la préparation du schéma a confirmé la forte dispersion des solutions utilisées par les CDG (sur les 134 solutions répertoriées, 69 % sont utilisées par un seul CDG, 9 % par deux CDG, 7,5 % par trois à huit CDG, 11 % seulement par plus de 10 % des CDG), ainsi que la relative faible présence des solutions proposées par les coopérations informatiques (32 % des solutions répertoriées) par rapport à celle des éditeurs (39 % des solutions répertoriées), bien que les coopérations informatiques soient particulièrement présentes dans les domaines de l'emploi et des concours/examens professionnels.

[80] Pour 50 % des applications utilisées, principalement dans les domaines de la carrière, de l'emploi et de la médecine, les CDG font état de souhaits d'amélioration en matière d'adéquation métier des applications, de la production de statistiques et de leur ergonomie.

[81] Certes, des outils permettant de procéder à des échanges dématérialisés existent, comme le logiciel SNAP-CAP utilisé par le CIG de la petite couronne qui permet une transmission des dossiers par transferts de fichiers entre les DRH et le secrétariat des CAP, ainsi que des projections de carrière par agent, utiles aux DRH pour faire des simulations de carrière, notamment en matière de promotion interne. Pourtant, parmi les principales attentes des collectivités territoriales vis-à-vis des CDG, figurent la mise en ligne de fiches pratiques dans le domaine des ressources humaines, ainsi que la transmission dématérialisée des dossiers des agents entre la collectivité et leur CDG, respectivement première et quatrième attente exprimée selon le *Questionnaire aux affiliés. CIG petite couronne* de février 2017.

2.2.2.1.2 Indispensable à la mise en œuvre du schéma directeur informatique mutualisé, le futur GIP informatique gagnerait à s'élargir à d'autres acteurs de la GRH des collectivités territoriales

La création d'un GIP Informatique visant la coopération informatique entre les CDG s'inscrit dans la volonté de les rassembler au-delà du périmètre limité des coopérations informatiques existantes auxquelles il a vocation à se substituer fin 2017[82]. 88 CDG sur 96 ont, d'après la FNCDG, adopté une délibération d'adhésion au GIP.

- Soutenue par les pouvoirs publics[83], la création du GIP informatique aura pour objet, d'après le projet de convention constitutive, de « mutualiser les moyens et toutes solutions informatiques utiles à l'accompagnement des missions légales et réglementaires dévolues à ses membres et, plus généralement, de nouer tout partenariat utile à la satisfaction de cet objet ».

Le déploiement du schéma directeur constituera l'une des premières missions du GIP et permettra notamment de faire converger les différentes applications en évitant la multiplication d'applications spécifiques à un territoire, d'utiliser les meilleurs outils informatiques disponibles et de développer des outils communs. Il sera également en mesure de proposer aux CDG une assistance informatique pour faire évoluer leur propre système d'information en cohérence avec les systèmes d'information des autres CDG et des partenaires de la fonction publique territoriale, d'organiser des achats groupés en bénéficiant vis-à-vis des éditeurs d'un pouvoir de négociation renforcé.

- Bien qu'ouvert à d'éventuels « membres partenaires », le GIP informatique disposera d'une gouvernance réservée à ses seuls « membres actifs ».

Ouverte à des « membres actifs » (CDG et FNCDG) et à des « membres partenaires » (comme le CNFPT[84]), l'adhésion volontaire au GIP informatique comprendra l'accès à un « socle commun » à l'ensemble des membres, destiné à couvrir le fonctionnement du GIP[85], ainsi que la possibilité d'une utilisation « à la carte » des outils et prestations proposés par le GIP.

Au sein de l'assemblée générale du GIP, composée de l'ensemble des représentants des membres du Groupement, chaque membre disposera d'une voix. Le conseil d'administration sera composé de 20 membres, élus par l'assemblée générale parmi les seuls représentants des membres actifs, et chaque administrateur disposera d'une voix. Le président du conseil d'administration sera élu parmi les membres du conseil et il assurera également les fonctions de directeur, ainsi que l'article 106 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit le permet. Quatre vice-présidents seront également élus.

[82] Les coopérations informatiques existantes continueront à assurer leur fonctionnement durant la période de transition nécessaire à l'installation du GIP, sans réaliser de nouveaux investissements mais en assurant la maintenance des outils et le service à leurs membres. Des accords de transfert ou de mise à disposition, à titre gratuit ou onéreux, visant à la migration de certains outils informatiques des coopérations vers le GIP Informatique doivent être élaborés.

[83] Par courrier en date du 24 décembre 2015, la DGCL, pour la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, indiquait : « par principe, aucun obstacle juridique ne s'oppose (…) à la constitution d'un tel groupement », en vue de mutualiser les moyens informatiques des centres et d'apporter une sécurité juridique aux collectivités adhérentes, pour autant que le dossier comprenne l'ensemble des pièces requises par les textes. Une réponse identique a été fournie, le 23 juin 2016 par la ministre de la fonction publique à une question écrite de Mme Anne-Catherine LOISIER, sénatrice.

[84] D'après la FNCDG, le GIP informatique ne devrait pas compter à sa création de membres partenaires. Des discussions auraient eu lieu, en particulier avec le CNFPT, lequel n'exclurait pas un conventionnement ultérieur avec le GIP.

[85] L'activité du GIP étant dédiée à la coopération informatique entre ses membres actifs et partenaires, son financement reposera essentiellement sur les cotisations et contributions de ses membres. De façon marginale et accessoire, le GIP pourra le cas échéant commercialiser des produits et exploiter des droits de propriété intellectuelle afférents, selon des modalités qui seront à définir par son conseil d'administration.

Assurée par un conseil d'administration émanant des seuls CDG, **la gouvernance potentielle du GIP informatique n'apparaît pas de nature à créer les conditions d'un partenariat optimal avec l'ensemble des acteurs intervenant dans la GRH des collectivités territoriales,** notamment le CNFPT mais également la CNRACL, **alors même que l'interopérabilité de leurs systèmes** d'information tout au long du parcours professionnel des agents **constitue un enjeu majeur.**

La gouvernance du GIP informatique devra également veiller à articuler ses travaux avec ceux pilotés par SGMAP, visant l'interconnexion des systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries) et des différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents[86].

Recommandation n°16 :	**Doter le futur GIP informatique d'une gouvernance de nature à garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de l'ensemble des acteurs appelés à intervenir tout au long du parcours professionnel des agents des collectivités territoriales. (FNCDG)**

2.2.2.2 Le numérique figure également parmi les priorités stratégiques du CNFPT

Le CNFPT s'est doté d'un projet d'établissement pour les années 2016 à 2021, au sein duquel figure un programme de développement des usages pédagogiques et des apports des outils numériques, afin d'enrichir et compléter son offre de formations. Le numérique constitue également un levier d'amélioration de la gestion de sa relation avec ses usagers, ainsi que de sa propre gestion interne.

2.2.2.2.1 Le CNFPT développe ses interactions numériques avec les usagers

- Le déploiement de l'inscription en ligne

Le catalogue de formations du CNFPT est dématérialisé depuis 2011. Un service d'inscription en ligne est proposé aux collectivités depuis 2013. Déployé progressivement, ce service a permis au CNFPT de ne plus recourir à une prestation de saisie des bulletins d'inscription[87]. Certaines collectivités permettent à leurs agents d'accéder directement à la plateforme en ligne pour une préinscription.

- La dématérialisation des bilans de fin de stage

Les bilans de fin de stage réalisés à l'issue des formations sont dématérialisés, et les stagiaires sont invités à évaluer le stage à travers un outil spécifique[88] qui permet l'envoi systématique d'un message électronique à l'issue du stage.

2.2.2.2.2 Le CNFPT développe des outils numériques de gestion interne

- Le déploiement de la GED

Le CNFPT promeut, dans le cadre de son projet de gestion des ressources numériques piloté à l'échelle nationale, le déploiement de la GED (gestion électronique des documents) dans son réseau. Ainsi, la délégation Rhône-Alpes Lyon utilise pour l'archivage des pièces comptables et des marchés publics un logiciel de gestion électronique des documents. Ce système consiste à archiver des documents numérisés sur un serveur sécurisé, en lieu et place des copies papier.

[86] Cf. § 2.2.1.2.2.
[87] Soit une économie de 43 K€ par an.
[88] Applicréa.

- La dématérialisation des remboursements des frais de déplacement

Depuis la création du CNFPT, le remboursement des frais de déplacement s'effectuait par lettre-chèque. Confronté à une croissance des remboursements, le CNFPT a décidé de mettre progressivement en place le remboursement par virement bancaire au moyen d'un logiciel fourni par la DGFiP. Ce projet vise à réaliser des économies de papier et à sécuriser les paiements. Ainsi, la délégation de Rhône-Alpes Lyon déploie cet outil depuis mars 2016, dans l'objectif de sa généralisation.

2.3 L'ensemble de ces bonnes pratiques doit faire l'objet d'une diffusion organisée et systématique

La mission a pu collecter, grâce à ses enquêtes et ses rencontres avec des responsables territoriaux un certain nombre de pratiques innovantes, génératrices d'économies et/ou de meilleurs services rendus. Dans le temps qui lui était imparti, cette collecte n'a évidemment pas été exhaustive.

Elle a constaté que le partage des pratiques était peu organisé, reposant le plus souvent sur quelques acteurs plus impliqués, notamment au sein des associations de responsables RH, et qu'il n'existe aucune structure dont la fonction est de collecter dans la durée ces bonnes pratiques RH, et de les diffuser régulièrement.

Pourtant, **la DGAFP élabore un guide de recueil des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines, mais celui-ci est essentiellement axé sur les pratiques des DRH ministérielles**, comme en témoigne la dernière édition disponible[89], au sein de laquelle figure la description détaillée d'une seule bonne pratique concernant les collectivités territoriales, ainsi que les coordonnées du responsable qui l'a mise en place.

Cet instrument devrait être élargi de façon plus marquée aux collectivités territoriales. Ceci pourrait se faire en s'appuyant sur les instruments et les interlocuteurs de la DGAFP au niveau national pour le faire connaître et susciter la volonté des responsables RH des collectivités territoriales de partager leurs démarches. La DGAFP et la DGCL devraient par conséquent actualiser ce guide des bonnes pratiques RH, en veillant à l'assortir d'une campagne de promotion de nature à engager ce mouvement de collecte et de partage de pratiques dans les collectivités territoriales.

L'actualisation du guide des bonnes pratiques pourrait également s'appuyer sur la collecte des bonnes pratiques en matière de numérisation des opérations RH des collectivités territoriales que la mission recommande de confier au SGMAP[90].

Recommandation n°17 :	Actualiser le guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines en veillant à valoriser davantage les bonnes pratiques des collectivités territoriales. (DGAFP/DGCL)

Bien entendu, les bonnes pratiques RH des collectivités territoriales doivent pouvoir être diffusées par d'autres canaux, à travers notamment les associations représentatives des collectivités territoriales, les associations de praticiens et les manifestations organisées par les CDG et le CNFPT.

[89] Édition 2014-2015.
[90] Cf. § 2.2.1.2.1.

3 DES EVOLUTIONS NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES SUSCEPTIBLES DE FACILITER LA GRH DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

3.1 La simplification des normes, des procédures et des contrôles constitue l'un des principaux leviers d'optimisation

L'inflation normative affecte également le fonctionnement des collectivités territoriales et fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, comme en témoignent les rapports Doligé et Lambert-Boulard[91], ainsi que la revue de dépenses portant sur la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales réalisée en 2015[92].

Les comités interministériels de simplification ont ainsi été amenés à se prononcer sur des mesures de nature à réduire, sans préjudice pour les agents, le nombre d'actes nécessaires à leur gestion. L'une d'entre elles, la suppression de l'avis favorable obligatoire de la commission de réforme ou du comité médical compétent dans le cadre de la reprise du travail après une longue absence, a, d'ores et déjà, été mise en œuvre[93].

Les gisements de simplification demeurent néanmoins encore nombreux, dans le domaine médical et de la gestion des carrières notamment. Dans un contexte marqué par l'évolution des risques juridiques et des outils pour les maîtriser, **une nouvelle étape dans l'évolution du contrôle de légalité portant sur les actes de gestion RH des collectivités territoriales devrait également être franchie**.

3.1.1 De nombreux gisements de simplification des normes et des procédures peuvent encore être exploités

3.1.1.1 Dans le domaine médical

Les comités interministériels de simplification tenus les 20 mai et 5 décembre 2016 ont débattu d'autres propositions permettant d'alléger les procédures de gestion des ressources humaines. C'est notamment le cas de la proposition d'**allègement de l'organisation du contrôle médical des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents qui repose aujourd'hui sur un double contrôle médical.**

En effet, le recrutement est soumis à la nécessité d'une visite médicale auprès, d'une part, du médecin de prévention rattaché à la collectivité[94] et, d'autre part, d'un médecin généraliste agréé

[91] E. DOLIGE, La simplification des normes applicables aux collectivités locales, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; A. LAMBERT et J. C. BOULARD, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, rapport au Premier ministre, mars 2013.

[92] La régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses, rapport n°2015-030R, 15078-15027-01 et 15-02-12 de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier, juillet 2015.

[93] L'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a été modifié par l'article 8 de l'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation, à la santé et à la sécurité au travail. La demande d'autorisation de travailler à temps partiel pour raison thérapeutique après un congé de maladie, un congé de longue maladie, un congé de longue durée, un congé pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions est présentée par le fonctionnaire accompagnée d'un certificat médical établi par son médecin traitant. Elle est accordée après avis favorable concordant du médecin agréé par l'administration. Le comité médical ou la commission de réforme compétent n'est désormais saisi que lorsque les avis du médecin traitant et du médecin agréé ne sont pas concordants.

[94] L'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les agents territoriaux « sont soumis à un examen médical au moment de l'embauche » par le médecin de prévention rattaché à leur collectivité.

par la préfecture[95]. Cette double visite génère des surcoûts pour les collectivités territoriales, qui doivent financer deux examens successifs de même nature, et devrait être supprimée, au profit d'un nouveau dispositif reposant soit sur la liberté laissée à l'agent de choisir un médecin agréé ou le médecin de prévention de la collectivité, soit sur la suppression de l'examen d'aptitude par le médecin généraliste agréé, celui-ci relevant alors exclusivement du médecin de prévention de la collectivité[96].

Le dispositif des instances médicales de la fonction publique territoriale pourrait également, dans le cadre des évolutions susceptibles d'affecter les instances médicales des trois versants de la fonction publique, **être simplifié.** Deux évolutions, recommandées par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche dans leur rapport portant sur l'évaluation du dispositif des instances médicales de la fonction publique[97], pourraient en particulier être retenues :

- rendre obligatoire le recours aux CDG pour assurer le secrétariat des instances médicales[98], afin de tirer un parti maximal de la mutualisation assurée par les CDG, jugée satisfaisante[99] ;

- **réduire encore, au-delà des apports de l'ordonnance du 19 janvier 2017[100], sans préjudice pour les agents[101], les cas de saisine obligatoire des instances médicales**, en étendant le non-passage en instances, sauf désaccord explicite d'une des parties, à d'autres situations, comme les reprises à temps plein après congé maladie de plus de six mois, congé de longue ou grave maladie ou congé de longue durée et l'octroi d'un premier congé de longue maladie ou congé de longue durée.

3.1.1.2 Dans le domaine de la mobilité des fonctionnaires

D'autres mesures évoquées lors des comités interministériels de simplification n'ont pas donné lieu à une décision gouvernementale et pourraient être reprises, comme les mesures permettant de faciliter la mobilité entre les différentes fonctions publiques. La mobilité entre les trois fonctions publiques demeure entravée par plusieurs dispositions notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'aide sociale à l'enfance, des affaires sanitaires et

[95] En application de l'article 20 du décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, « «nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne produit à l'administration, à la date fixée par elle, un certificat médical délivré par un médecin généraliste agréé constatant que l'intéressé n'est atteint d'aucune maladie ou infirmité ou que les maladies ou infirmités constatées et qui doivent être indiquées au dossier médical de l'intéressé ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions postulées ».

[96] Solution privilégiée par les rapports Doligé et Lambert-Boulard, ainsi que par le rapport n°15078-15027-01 BIS « Fonctionnement des collectivités territoriales, sécurité civile, régulation des normes applicables aux collectivités territoriales. Revue de dépenses » de l'inspection générale de l'administration de juillet 2015.

[97] Rapport n°2016-128R, n°16088-R1, n°2016-M-084 et n°2017-011 de mars 2017.

[98] Les agents de la fonction publique territoriale sont principalement pris en charge par les secrétariats créés dans les CDG, mais leurs dossiers peuvent aussi être suivis directement par leur collectivité lorsque celle-ci n'est pas affiliée ou n'a pas conventionné avec le CDG.

[99] « La réforme de 2012 qui a confié aux CDG les dossiers de la fonction publique territoriale s'est néanmoins effectuée de façon satisfaisante et a permis d'aboutir à des délais de traitement plus raisonnables, grâce à des recrutements supplémentaires même si les effectifs, le fonctionnement et l'activité des secrétariats demeurent très variables selon les territoires ».

[100] Voir ci-dessus la suppression de l'avis favorable obligatoire de la commission de réforme ou du comité médical compétent dans le cadre de la reprise du travail après une longue absence. L'article 9 de l'ordonnance instaure également une présomption d'imputabilité pour les accidents de service ainsi que les maladies professionnelles inscrites au tableau des maladies professionnelles du code de la sécurité sociale. Ces dossiers ne seront plus présentés en comité de réforme sauf si l'administration conteste cette imputabilité.

[101] Dans la mesure où il s'agirait de réduire les cas d'examen systématique par les instances médicales dès lors qu'il y a des avis médicaux concordants et accord de l'employeur et de l'agent.

sociales. Sans porter atteinte aux statuts, ces restrictions réglementaires pourraient être révisées et levées.

D'autres freins à la mobilité des fonctionnaires territoriaux portant notamment sur la gestion du temps de travail et des carrières sont en train d'être levés ou pourraient encore l'être.

La transférabilité du compte épargne-temps des agents territoriaux en cas de mobilité vers une autre fonction publique, impliquant une modification du décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale modifié par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale, a enfin été permise par l'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017[102].Un décret en Conseil d'État devrait en préciser prochainement les modalités d'application.

La gestion des fins de carrière devrait également être simplifiée : aujourd'hui, la CNRACL ne calcule que les droits à la retraite pour les années passées dans la fonction publique territoriale. Un agent qui a exercé des fonctions dans le secteur privé ou dans une autre fonction publique pendant une partie de sa carrière doit donc s'adresser à différentes caisses pour liquider ses droits à la retraite, ce qui n'encourage pas la mobilité. Pourrait ainsi être décidé[103] que la caisse principale, en l'occurrence, la CNRACL pour un agent territorial, coordonne le calcul de l'ensemble des droits à la retraite d'un agent qui a exercé ses fonctions dans une autre fonction publique ou dans le secteur privé.

3.1.1.3 Dans le domaine de la gestion des instances sociales

Un champ particulier et significatif **d'allègement des actes de gestion en matière de ressources humaines peut être étudié quant aux compétences des Commissions Administratives Paritaires (CAP)**. Il s'agit là de mesures législatives et qui doivent naturellement être précédées d'une étape de concertation avec les organisations syndicales. Mais il existe un très large consensus chez les cadres gestionnaires de ressources humaines des collectivités territoriales pour considérer qu'il y a là, de façon non conflictuelle, un vrai gisement de réduction des actes de gestion.

En effet, l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui fixe les compétences des CAP, précise que les CAP connaissent des refus de titularisation et connaissent des questions d'ordre individuel[104].

Si certains points sont au cœur du dialogue social local tels que le tableau annuel des avancements, les sanctions, les licenciements, les suppressions d'emplois ou même les avancements d'échelon[105], d'autres dispositions s'avèrent purement formelles et ne donnent pas lieu à débat. C'est en particulier le cas des notifications de situations administratives.

Une forme allégée d'information sous la forme d'un rapport annexé pourrait, à tout le moins, être retenu en particulier pour les détachements ou les mises à disposition[106]. Comme l'indiquait un DRH à la mission « pourquoi mettre en délibération de la CAP une mise à disposition alors que par définition, la collectivité de départ, l'agent et la structure d'accueil sont nécessairement d'accord ? ».

[102] Article 3 de l'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 modifiant l'article 14 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
[103] É travers une modification du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL et du décret n°2007-173 du 7 février 2007 relatif à la CNRACL.
[104] Celles qui résultent de l'application notamment des articles 25 septies, 25 octies et des articles 39, 52, 60, 61, 64, 67, 72, 78, 80, 82 à 84, 89 à 91, 93, 96, 97 de la loi du 26 janvier 1984.
[105] Sur le fondement des articles 80, 89 à 91, 93, 97 et 78 de la loi du 26 janvier 1984.
[106] Articles 64 et 61 de la loi du 26 janvier 1984.

Cette proposition est d'ailleurs la première des mesures de simplification proposées en mars 2017 par l'Association des DRH des grandes collectivités[107], celle-ci proposant également de « ne plus soumettre le licenciement pour insuffisance professionnelle à la compétence du conseil de discipline ».

3.1.1.4 Dans le domaine de l'emploi des agents contractuels

Dans la fonction publique territoriale, en cas de vacance temporaire d'emploi et dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, il est possible de conclure un contrat pour les besoins de continuité du service, d'une durée maximale d'un an renouvelable une seule fois pour les catégories B et C[108]. Or, le droit de la fonction publique de l'État ouvre la possibilité de conclure des contrats d'une durée supérieure à un an. Cette mesure de simplification et d'harmonisation pourrait être étendue à la fonction publique territoriale.

Recommandation n°18 :	**Préparer un nouveau train de mesures législatives et réglementaires de simplification des normes et des procédures relatives à la GRH des collectivités territoriales, notamment dans le domaine de la gestion des instances médicales et sociales. (DGCL/DGAFP/SGMAP)**

3.1.2 Une nouvelle étape dans l'évolution du contrôle de légalité portant sur les actes de gestion RH devrait être franchie

3.1.2.1 Le nombre d'actes de gestion dans le domaine des ressources humaines obligatoirement transmis au représentant de l'État s'est réduit au cours du temps

Reposant sur l'article 72 de la Constitution, la mission du préfet en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics s'exerce sur une liste d'actes prévus par la loi, principalement définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Seule une partie des actes émanant des collectivités et de leurs établissements publics est soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'État, lequel, en vertu de son pouvoir d'évocation, peut demander communication d'actes autres que ceux soumis à l'obligation de transmission, à des fins de contrôle et/ou déféré devant le tribunal administratif.

Ce contrôle de légalité a évolué au cours du temps, notamment dans le sens d'une réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Le nombre d'actes de gestion dans le domaine des ressources humaines obligatoirement transmis au représentant de l'État a, dans ce contexte, eu tendance à se réduire.

Ainsi, les décisions individuelles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité ne sont pas soumises à l'obligation de transmission[109]. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a également soustrait à cette obligation les décisions individuelles d'avancement d'échelon et de sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline. L'ordonnance n°2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a supprimé, au 1er janvier 2010, l'obligation de transmission des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion, ainsi que les conventions portant sur les missions

[107] *Plate-forme de propositions de l'Association des DRH de grandes collectivités territoriales*, mars 2017.
[108] Article 3-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.
[109] En application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

supplémentaires à caractère facultatif confiées aux CDG et les décisions individuelles relatives à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires.

Dans le domaine des ressources humaines, **demeurent ainsi soumises à l'obligation de transmission** :

- les délibérations touchant à la politique RH de la collectivité (création et suppression de poste, fixation du régime indemnitaire, temps de travail, régime des astreintes…) ;

- **les décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires** (par recrutement direct, suite à mutation ou à détachement, par promotion interne), **au recrutement des agents non titulaires sur emplois permanents et à leur licenciement**, les décisions relatives à la mise à disposition au profit d'une organisation internationale intergouvernementale, d'un État étranger ou d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes[110].

3.1.2.2 L'obligation de transmission des décisions individuelles devrait porter sur les seules décisions sensibles

Dans son rapport n°15078-15027-01 BIS « Fonctionnement des collectivités territoriales, sécurité civile, régulation des normes applicables aux collectivités territoriales. Revue de dépenses » de juillet 2015, l'IGA recommandait notamment d'élargir la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité aux décisions relatives au remplacement temporaire de fonctionnaires en congé maladie et à l'organisation des concours de recrutement.

Pour la mission, il convient de **franchir une nouvelle étape dans la réduction du nombre de décisions individuelles soumises à l'obligation de transmission, en adoptant un principe nouveau : seules les décisions individuelles sensibles qui appellent un contrôle réel et systématique, soit les décisions relatives au recrutement et la rémunération des emplois de cabinet des élus, des emplois fonctionnels et des agents contractuels, seraient désormais soumises à l'obligation de transmission.**

En effet, la portée comme les modalités du contrôle de légalité ont beaucoup évolué. La réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État s'est accompagnée de la dématérialisation de cette transmission, de la centralisation du contrôle de légalité en préfecture et de la définition de priorités de contrôle, dans un contexte marqué par l'ajustement des moyens dédiés et le renforcement progressif du rôle des CDG.

Dans bien des préfectures, le contrôle de légalité est déjà ciblé sur les sujets les plus sensibles, alors que l'expertise en matière de droit de la fonction publique territoriale est bien souvent passée de la préfecture au CDG, avec généralement une excellente relation entre ces deux acteurs. A un contrôle de légalité, nécessairement devenu très sélectif, s'est ajouté un contrôle de conformité exercé par le CDG, certes sans responsabilité en droit, mais avec une obligation de performance sur laquelle veillent les élus administrateurs, servie par une expertise juridique confortée par le développement des coordinations régionales et nationale.

[110] Article -II du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

Cohérente avec le Plan Préfectures Nouvelle génération (PPNG), cette proposition est de nature à favoriser l'adéquation entre les priorités du contrôle de légalité et les moyens qui lui sont affectés[111], sans altérer la capacité des préfets à exercer leur contrôle sur les actes des collectivités : ils pourront toujours demander communication des actes qui ne seraient plus soumis à l'obligation de transmission, à des fins de contrôle et/ou déféré devant le tribunal administratif, en application des priorités de contrôle spécifiques à chaque département qu'ils retiennent sur le fondement de l'analyse des risques identifiés, mais également des signalements des différentes parties prenantes internes ou externes aux collectivités territoriales auxquels ils décident de donner suite. **D'apparence audacieuse, la mise en œuvre de cette proposition conduirait seulement, en réalité, à un alignement du droit sur les faits.**

Recommandation n°19 :	**Réduire par voie législative la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État, en limitant l'obligation de transmission des décisions individuelles aux seules décisions relatives au recrutement et à la rémunération des emplois de cabinet des élus, des emplois fonctionnels et des agents contractuels. (DGCL)**

3.2 Une meilleure articulation des acteurs pourrait être recherchée

Largement tributaires des équilibres voulus par le législateur, les relations entre, d'une part, les collectivités territoriales, et, d'autre part, le CNFPT et les CDG, sont de nature et d'intensité variables : si toutes les collectivités territoriales et leurs groupements sont obligatoirement adhérents, en application de la loi, au CNFPT, leurs relations avec les CDG peuvent relever de l'affiliation obligatoire ou d'une démarche volontaire, à travers l'adhésion à un bloc indivisible de missions ou encore le recours à la carte à certaines prestations[112].

Depuis la loi n°1984-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale et posant les principes fondateurs de son organisation[113], le législateur est également revenu à plusieurs reprises sur les organes de la fonction publique territoriale, la répartition de leurs compétences et leur articulation[114], la qualité de celle-ci affectant en effet l'efficience globale du système de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

Pourtant, récemment encore, l'IGA[115] constatait que la coopération entre les CDG et le CNFPT demeurait insuffisante alors qu'elle serait un levier important d'efficacité. Par ailleurs, l'articulation des CDG entre eux restait fragile et demandait à être confortée, d'autant que leur grande hétérogénéité et le risque de dispersion lié au développement de missions facultatives appelait à envisager un renforcement de leur coordination. Forte de ces constats, l'IGA proposait 4 scénarios de plus en plus intégrateurs, et affichait sa préférence pour une solution mixte couplant une régionalisation des CDG préservant une gestion de proximité à un élargissement des missions, notamment dans le domaine de la santé et sécurité au travail, ainsi que de l'action sociale.

[111] Le rapport parlementaire en annexe de la loi de finances pour 2016 relatif au volet administration territoriale de l'État soulignait dès 2016 la nécessité de redéfinir les priorités et le champ du contrôle de légalité tout en jugeant acceptable la baisse des crédits affectés à cette mission.
[112] Dans ce cadre, les collectivités non assujetties à l'adhésion obligatoire aux CDG peuvent naturellement n'avoir recours à aucune prestation des CDG.
[113] Cf. § 1.1.3.
[114] Notamment dans la loi n°94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale et la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.
[115] *Organisation et missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT. Bilan, analyse et perspectives d'avenir*, rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration, mai 2014. Voir annexe 3.

Pour la mission, **la recherche d'une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales, qui conditionne en grande partie son efficience, demeure d'actualité**. Elle devrait s'articuler, **au-delà de la simplification du circuit des flux financiers entre les collectivités territoriales, le CNFPT et les CDG** qui pourrait être mise en œuvre indépendamment de toutes les évolutions susceptibles d'affecter l'équilibre général de leurs relations, autour des orientations suivantes :

- **le renforcement de la mutualisation des missions assurées par les CDG**, par, d'une part, l'élargissement des missions de l'appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines dit « socle commun » et, d'autre part, la mobilisation obligatoire des leviers de coordination existants au sein de leur réseau ;

- **l'optimisation des fonctions support au sein du réseau des CDG, par une évolution de son architecture**.

3.2.1 Les flux financiers entre les collectivités territoriales, le CNFPT et les CDG doivent, a minima, être clarifiés et simplifiés

3.2.1.1 Au regard de leurs relations financières avec le CNFPT et les CDG, les collectivités territoriales se répartissent en trois catégories

Les ressources du CNFPT sont constituées notamment par une cotisation obligatoire versée par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements [116] votées par le conseil d'administration et qui ne peut excéder 0,9 % de la masse des rémunérations versées à leurs agents, soit 330 M€ en 2016[117].

Les CDG auxquels sont obligatoirement affiliés l'ensemble des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements dont les effectifs sont inférieurs à 350 agents perçoivent une cotisation obligatoire fixée par le conseil d'administration de chaque CDG, établissement public local à caractère administratif, dont le taux ne peut excéder 0,8 % de la masse des rémunérations versées aux agents des collectivités et groupements considérés, soit 154 M€ en 2016. À cette somme s'ajoutent les cotisations versées par les collectivités affiliées volontaires ou adhérentes à un bloc indivisible de prestations dit « socle commun[118] » proposé par les CDG à titre facultatif à l'ensemble des collectivités non affiliées et dont le taux ne peut excéder 0,2 % de la masse des rémunérations versées aux agents des collectivités concernées, ainsi que le paiement de prestations à la carte, soit 42 M€ en 2016.

Les collectivités territoriales, au regard de leurs relations financières avec le CNFPT et les CDG, se ventilent en trois catégories :

- celles dont les effectifs sont inférieurs à 350 agents et par conséquent obligatoirement affiliées au CDG, qui versent au maximum annuellement 1,7 % (0,8 %+0,9 %) de leur masse salariale au CDG et au CNFPT ;

- celles dont les effectifs sont supérieurs à 350 agents et qui sont cependant affiliées volontaires au CDG pour bénéficier du « socle commun » de prestations et qui versent au maximum annuellement 1,1 % (0,2 %+0,9 %) de leur masse salariale au CDG et au CNFPT ;

[116] En vertu de l'article 12-2 de la loi n°1984-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifié par l'article 167 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015.
[117] Source : CNFPT, budget consolidé 2016.
[118] Sur le fondement de l'article 23 de la loi du 23 janvier 1984 modifié par l'article 113 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012.

- celles enfin, qui emploient le plus grand nombre d'agents, qui ne sont pas adhérentes au CDG et qui réalisent par elles-mêmes la totalité des actes de gestion de leurs agents et qui, par conséquent, versent uniquement une cotisation au CNFPT (au taux de 0,9 %).

Tableau 6 : Les cotisations des collectivités territoriales au CNFPT et aux CDG en 2016

	CDG	CNFPT	TOTAL
Collectivités de moins de 350 agents et collectivités affiliées volontaires	0,8 %	0,9 %	1,7 %
Collectivités adhérentes au « socle commun »	0,2 %	0,9 %	1,1 %
Collectivités non affiliées	-	0,9 %	0,9 %
Montant des cotisations versées	196 M€	330 M€	526 M€

Source : CNFPT/FNCDG

3.2.1.2 Une simplification du circuit des flux financiers entre les collectivités territoriales, le CNFPT et les CDG, qui n'alourdirait pas les charges des collectivités territoriales tout en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, est souhaitable

La loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale vise dans ses articles 11 et 14 à clarifier les compétences respectives du CNFPT et des CDG pour éviter les chevauchements et les doublons et organiser des blocs de compétence. Son article 16 ouvre un droit à compensation, pour chaque CDG, du transfert des missions, jusque-là assurées par le CNFPT, énumérées aux 1°, 5° et 6° du II de l'article 23 de la loi n°1984-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale :

1° : l'organisation des concours de catégorie A, B et C prévus à l'article 44 et des examens professionnels prévus aux articles 39 et 79 ainsi que l'établissement des listes d'aptitude en application des articles 39 et 44 ;

5° : la prise en charge, dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis des fonctionnaires momentanément privés d'emploi de catégorie A, B et C ;

6° : le reclassement selon les modalités prévues aux articles 81 à 86 des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, de catégorie A, B et C.

Conformément aux décrets n°2009-129 du 6 février 2009 et n°2009-1732 du 30 décembre 2009, le CNFPT s'acquitte annuellement de cette compensation financière, laquelle s'élevait à 23 M€ en 2016[119], représentant 0,06 % de la masse salariale de l'ensemble des collectivités territoriales.

Dans un contexte marqué par la diminution des ressources dont bénéficie le CNFPT, mais également par les variations du coût réel des missions transférées aux CDG[120], la compensation financière

[119] Le coût de ces trois missions est calculé à partir de la moyenne des dépenses actualisées consacrées par le CNFPT à leur exercice, hors charges de personnel, au cours des cinq dernières années précédant la date de signature de la convention de transfert de missions et de ressources du CNFPT aux CDG.

[120] Les contraintes budgétaires pesant sur le renouvellement des effectifs de la fonction publique territoriale, la réforme des retraites repoussant l'âge du départ, le recours accru aux contractuels et les intégrations statutaires (dans le cadre tracé par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique) ont diminué les besoins de recrutement des collectivités territoriales et ralenti par conséquent le rythme d'organisation des concours tenus moins souvent. Par ailleurs, le nombre de fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi est variable et dépendant des élections locales.

annuelle du CNFPT dont bénéficient les CDG donne lieu à des débats difficiles et à des opérations inutiles qui ne favorisent pas la meilleure articulation entre ces deux acteurs majeurs de la GRH des collectivités territoriales.

Il est ainsi proposé, d'une part, de supprimer ce transfert et, d'autre part, d'assurer le financement des missions assurées par les CDG en application de l'article 16 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 au moyen d'une cotisation qui soit directement versée aux CDG coordonnateurs par l'ensemble des collectivités de leur ressort bénéficiant de ces missions.

Une telle modification impliquerait un triple ajustement législatif visant :

- la suppression de la compensation financière correspondant au transfert de compétences entre le CNFPT et les CDG prévu par l'article 221 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la FPT modifié par la loi n°1994-1134 du 27 décembre 1994 ;
- l'instauration d'une cotisation nouvelle ou additionnelle de 0,06 % de la masse salariale de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements au bénéfice des CDG qui assurent les missions correspondantes ;
- la diminution corrélative du taux de cotisation versé par les collectivités territoriales et leurs groupements au CNFPT, de 0,9 % à 0,84 % de la masse salariale de leurs agents.

Cette simplification du circuit des flux financiers entre les collectivités territoriales, le CNFPT et les CDG n'alourdirait pas les charges des collectivités territoriales tout en préservant les ressources du CNFPT et des CDG. Elle créerait, par ailleurs, un lien permanent entre toutes les collectivités territoriales et les CDG, ce qui renforcerait leur représentativité territoriale pour l'ensemble de leurs missions. Cela permettrait à travers ce lien d'ouvrir les conseils d'administration à toutes les collectivités et de poser les conditions des évolutions ultérieures relatives à la mutualisation des missions et à la structuration du réseau national des CDG. Il est donc proposé que cette mesure de simplification, dont l'impact financier est décrit ci-dessous, soit mise en œuvre rapidement et indépendamment des éventuelles évolutions futures.

Tableau 7 : Les cotisations des collectivités territoriales au CNFPT et aux CDG après simplification du circuit financier proposée par la mission à coût constant

	CDG		CNFPT	
	Avant	Après	Avant	Après
Collectivités de moins de 350 agents et affiliées volontaires	0,8 %	0,86 %	0,9 %	0,84 %
Collectivités adhérentes au « socle commun »	0,2 %	0,26 %	0,9 %	0,84 %
Collectivités non affiliées	-	0,06 %	0,9 %	0,84%
Montant des cotisations versées	196 M€	219 M€	330 M€	307 M€

Source : Mission

Recommandation n°20 : Préparer les modifications par voie législative permettant de simplifier, sans alourdir les charges des collectivités territoriales et en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, le circuit des flux financiers qui les relie. (DGCL)

3.2.2 Le renforcement de la mutualisation des missions des CDG conforterait leur attractivité et leur efficacité

La loi n°1984-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[121] précise que les CDG sont organisés dans chaque département tout en indiquant que les CDG peuvent constituer un centre commun organisé au niveau interdépartemental auquel ils peuvent confier tout ou partie de leurs missions.

Les CDG peuvent ainsi s'organiser au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions. Une charte est élaborée à cet effet qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination. Les coordinations régionales ou interrégionales peuvent à leur tour s'organiser par convention au niveau national pour exercer en commun leurs missions.

Dans ce cadre, le réseau des CDG se compose ainsi :

- chaque département possède un CDG dirigé par un conseil d'administration composé de représentants élus des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale affiliés[122], à l'exception de la petite et de la grande couronne parisiennes qui bénéficient chacune d'un centre interdépartemental (et de la ville de Paris dotée d'un statut particulier) ;

- les CDG peuvent s'organiser par charte et sous l'égide d'un centre coordonnateur au niveau régional ou interrégional ;

- les coordinations régionales ou interrégionales peuvent s'organiser par convention au niveau national ;

- deux associations nationales regroupent, d'une part, les CDG au sein de la FNCDG et, d'autre part, les directeurs des CDG au sein de l'Association Nationale des Directeurs de Centre de Gestion.

Depuis la loi n°2007-209 du 19 janvier 2007 relative à la fonction publique territoriale, les CDG ont fortement évolué, et la coopération au sein de leur réseau s'est sensiblement développée[123].

Cette dynamique a eu pour conséquence de contribuer au développement des missions facultatives, de favoriser les adhésions volontaires et donc d'augmenter le nombre d'agents couverts par des prestations offertes par les CDG. Cela se traduit budgétairement par des recettes complémentaires qui viennent, pour certains d'entre eux, utilement compléter les cotisations obligatoires pour renforcer les expertises et développer de nouvelles missions[124].

Cependant, la taille des CDG, dépendante de l'importance démographique des collectivités affiliées et des effectifs employés, est très variable, comme l'a montré le rapport de l'IGA de mai 2014[125].

[121] Article 14.
[122] Les CDG sont dirigés par un conseil d'administration composé de 15 à 30 membres en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées et de l'effectif total des personnels territoriaux employés par les collectivités et établissements affiliés. Un collège spécifique représente les collectivités et établissements non affiliés. Le conseil d'administration élit en son sein le président du CDG.
[123] Annexe 5.
[124] Annexe 5.
[125] *Organisation et missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT. Bilan, analyse et perspectives d'avenir*, rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration, mai 2014. Leurs effectifs propres allaient de 10 agents dans le Jura ou la Haute-Marne à 150 dans le Nord jusqu'à atteindre plus de 250 agents pour les CIG de la petite et de la grande couronne pour un nombre d'agents gérés allant de près de 3 000 dans l'Indre ou la Haute-Saône à plus de 20 000 en Seine-et-Marne ou dans le Nord jusqu'à atteindre 100 000 agents gérés au CIG de la petite

Cette hétérogénéité dénotait, pour certains d'entre eux, une relative faiblesse dans la capacité à répondre aux attentes évolutives des collectivités affiliés ou adhérentes volontaires de plus en plus en recherche de tiers de référence et de confiance, ainsi qu'à élargir leur offre de services, voire une réelle vulnérabilité financière[126].

Inégalement armés pour répondre aux contraintes financières et aux attentes évolutives des collectivités territoriales, les CDG doivent en outre se préparer à faire face aux effets prévisibles de la réforme territoriale en cours[127] qui pourrait générer un mouvement de désaffiliation de certaines collectivités et groupements, et ainsi affaiblir un peu plus certains CDG.

Il apparaît ainsi souhaitable, afin de conforter les CDG dans leur vocation naturelle de mutualisation de la GRH des collectivités territoriales, de leur donner les moyens d'une plus grande attractivité et d'une efficacité collective renforcée, à travers, d'une part, **l'élargissement des missions de l'appui technique indivisible à la GRH dit « socle commun »** et, d'autre part, **la mobilisation obligatoire des leviers de coordination existants au sein de leur réseau**.

3.2.2.1 L'élargissement du « socle commun » à de nouvelles missions conforterait le mouvement d'adhésion volontaire aux CDG

Les collectivités territoriales non affiliées au CDG peuvent demander à bénéficier, sans pouvoir choisir entre elles, de six missions qui constituent « l'appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines » : le secrétariat des commissions de réforme, le secrétariat des comités médicaux, un avis consultatif dans le cadre de la procédure de recours administratif préalable, une assistance juridique statutaire, une assistance au recrutement et un accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine, une assistance à la fiabilisation du compte de droit en matière de retraite[128].

Ces six missions forment donc un « bloc insécable », un « socle commun » de prestations auquel les collectivités non affiliées peuvent avoir accès moyennant une cotisation maximale de 0,2 % de la masse salariale de leurs agents.

Depuis 2012, le nombre de collectivités ou groupements volontaires a beaucoup évolué. En effet, en 2017, plus de 80 % des CDG indiquent qu'une collectivité ou un groupement ont fait le choix de s'affilier volontairement et en moyenne quatre collectivités ou établissements sont affiliés volontairement dans le ressort des CDG concernés[129]. Ce mouvement d'adhésion volontaire au « socle commun » démontre tout l'intérêt qu'il y aurait à renforcer son attractivité en élargissant son périmètre aux champs de compétence les plus fortement sollicités dans le cadre des missions facultatives proposées par les CDG[130].

Six missions nouvelles regroupées dans deux thématiques devraient ainsi être retenues :

- d'une part, la médecine professionnelle, la prévention des risques professionnels, l'insertion des personnes handicapées au titre de la médecine et de l'environnement professionnel ;
- d'autre part, l'action sociale, la protection sociale complémentaire et l'assurance groupe, au titre de l'action sociale et de l'assurance.

---

couronne. Leurs budgets de fonctionnement, comptabilisés en 2013, oscillaient entre 700 K€ dans le Jura et plus de 15 M€ pour le CIG de la petite couronne, avec une moyenne départementale de près de 5 M€.

[126] *Op cit*. Au cours de la période 2008-2013, 10 CDG avaient connu un résultat annuel négatif.

[127] Création de communes nouvelles et d'EPCI moins nombreux et plus peuplés, aux effectifs plus importants.

[128] Annexe 5.

[129] *Enquête 2017 FNCDG*.

[130] *Op cit*.

Ces **six missions viendraient s'ajouter aux six missions initiales pour constituer un ensemble cohérent de prestations répondant aux préoccupations et demandes de la plupart des collectivités territoriales et de leurs groupements.** Cet élargissement du « socle commun » engendrerait une motivation accrue à adhérer aux CDG et amplifierait le mouvement pour parvenir progressivement à une couverture de l'ensemble des agents des territoires concernés.

La mission propose de réaliser cet élargissement sans modifier le taux de cotisation de 0,2 % maximum. En effet, les taux pratiqués en 2017, aussi bien pour les missions facultatives des collectivités affiliées que pour le « socle commun » auquel ont recours un grand nombre de collectivités non affiliées, sont nettement inférieurs à ce maximum et laissent entrevoir des marges qui pourraient couvrir les coûts supplémentaires liés à cet élargissement[131]. L'évaluation annuelle préconisée dans le cadre du schéma de mutualisation et de spécialisation[132] permettra de suivre l'évolution de ces coûts et de revoir au besoin le modèle financier auquel il n'est pas proposé de toucher aujourd'hui.

Il implique une modification de l'article 113 de loi n°2012-347 du 12 mars 2012 pour ajouter aux six missions déjà énumérées ces six nouvelles missions relevant des thématiques « médecine et environnement professionnel » et « action sociale et assurance ».

3.2.2.2 L'organisation d'une coordination régionale obligatoire sur le fondement d'un schéma obligatoire de coordination, de mutualisation et de spécialisation portant sur une liste précise de missions amplifierait le mouvement de mutualisation déjà amorcé

Possible depuis la création des CDG, la coordination de l'exercice de leurs missions devrait franchir une nouvelle étape. En effet, si, d'après la FNCDG, celle-ci s'est encore renforcée[133], elle demeure à géométrie variable tant sur les missions et les moyens coordonnés que sur le nombre de CDG participants.

La mission propose de **rendre obligatoire l'élaboration par le CDG coordonnateur d'un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation**[134]afin de renforcer les expertises, de favoriser les synergies de moyens, de supprimer les doublons et de dresser des perspectives à 5 ans.

Elaboré en étroite collaboration avec les CDG coordonnés, tous appelés à s'inscrire dans la coordination assurée par leur CDG coordonnateur, ce schéma obligatoire porterait sur des missions clairement identifiées, dont certaines font d'ores et déjà l'objet d'une obligation de coordination. La liste des missions obligatoirement coordonnées s'établirait comme suit :

[131] Les taux des cotisations additionnelles perçues pour les missions facultatives délivrées au bénéfice des collectivités affiliées s'étalent entre 0,09 et 1,26 % avec une moyenne à 0,45 % selon les CDG et les taux des contributions versées par les collectivités non affiliées pour adhérer au « socle commun » varient de 0,03 à 0,2 % avec une moyenne à 0,09 %. *Source : op cit*.

[132] Cf. § 3.2.2.2.

[133] En 2017, la moitié des CDG (contre un tiers en 2015) aurait développé une coopération inter-centres pour les missions du « bloc indivisible » et 65 % des CDG auraient développé des coopérations régionales, supra-départementales ou interrégionales pour certaines missions, comme l'informatique, les concours et examens de catégorie C, l'assistance juridique, la médecine professionnelle, l'assurance chômage et la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi. Source : *Enquête FNCDG 2017*. Voir annexe 5.

[134] Voir l'expérience bretonne où chaque centre départemental de gestion, dans le cadre d'un accord conventionnel interdépartemental et régional, s'est spécialisé sur une ou plusieurs missions obligatoires pour le compte des autres centres tout en restant le contact de premier niveau de ses adhérents.

Tableau 8 : Les missions des CDG sur lesquelles porterait le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation obligatoire

Missions faisant d'ores et déjà l'objet d'une obligation de coordination	**1er groupe** Art. 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	- Organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi de catégorie A et B. - Publicité des créations et vacances d'emploi de catégorie A et B. - Prise en charge des fonctionnaires de catégorie A et B momentanément privés d'emploi. - Reclassement des fonctionnaires de catégorie A et B devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. - Fonctionnement des conseils de discipline de recours. - Gestion de l'observatoire régional de l'emploi.
Missions relevant du « socle commun » élargi	**2ème groupe** Art. 113 II et IV de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 modifiant l'article 23 IV de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. « socle commun » actuel	- Secrétariat des commissions de réforme. - Secrétariat des comités médicaux. - Avis consultatif dans le cadre des recours administratifs préalables. - Assistance juridique statutaire. - Assistance au recrutement et à l'accompagnement individuel à la mobilité des agents hors de leur collectivité. - Assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.
	3ème groupe Élargissement du « socle commun » proposé	- Médecine professionnelle. - Prévention des risques professionnels. - Insertion des personnes handicapées. - Action sociale. - Protection sociale complémentaire. - Assurance groupe
Autres missions figurant parmi les missions facultatives les plus fortement sollicitées	**4ème groupe**	- Organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi C. - Systèmes d'information. - Archives.

Source : Mission

Ce schéma établirait les modalités permettant d'optimiser, du point de vue des attentes des collectivités territoriales et des moyens susceptibles d'être engagés par les CDG, l'exercice des missions sur lequel il porte : recours à un service national, à un service délivré par le CDG coordonnateur pour le compte des CDG coordonnés, à un service délivré par un ou plusieurs CDG coordonnés pour le compte des autres CDG, etc. Le schéma ferait l'objet d'une évaluation annuelle transmise aux conseils d'administration des CDG concernés pour en mesurer l'efficacité en termes d'économie de moyens et de satisfaction des usagers.

La mise en œuvre de ces propositions permettrait, sans modifier la structure actuelle du réseau des CDG, aux plus petits CDG de renforcer leurs compétences tout en gardant la proximité des territoires. Par ailleurs, une coordination régionale et nationale plus prégnante soutiendrait le mouvement de mutualisation et de spécialisation des expertises au bénéfice des économies d'échelle et de la qualité des prestations des CDG, confortant ainsi leur attractivité.

Tableau 9 : Le renforcement de la mutualisation des missions sans modification de la structure du réseau des CDG

Niveau départemental	Maintien des CDG dans leur forme actuelle (établissement public local administratif dirigé par un conseil d'administration composé d'élus), lesquels participent obligatoirement à une coordination régionale portant sur une liste définie de missions, dont les modalités sont définies dans le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré pour 5 ans.
Niveau régional	Une coordination régionale systématique assurée par un CDG à vocation régionale qui détermine, en collaboration avec tous les CDG de son ressort territorial, la spécialisation des expertises, et organise la mutualisation des compétences et la répartition des moyens correspondants dans la cadre du schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation évalué annuellement.
Niveau national	Une coordination nationale associant l'ensemble des CDG, dont les CDG coordonnateurs, pour définir la stratégie nationale avec tous les partenaires.

Source : Mission

Recommandation n°21 :	**Préparer les modifications par voie législative permettant de conforter le mouvement entamé de mutualisation des missions au sein du réseau des CDG, au moyen d'une coordination régionale obligatoire portant sur une liste élargie de missions, s'appuyant sur un schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré par le CDG coordonnateur. (DGCL)**

3.2.2.3 L'accès généralisé des collectivités non affiliées au « socle commun » élargi des CDG, rendu éventuellement obligatoire à terme, serait de nature à renforcer les économies d'échelle et à garantir aux agents de la FPT une unité d'application statutaire.

Les schémas régionaux de mutualisation et de spécialisation élaborés par les CDG coordonnateurs devront, à l'issue de leur mise en œuvre, faire l'objet d'une **évaluation permettant d'apprécier notamment l'opportunité d'établir une obligation d'adhésion obligatoire au « socle commun » élargi pour les collectivités territoriales non affiliées.**

Sans préjuger de ses résultats, **la généralisation du « socle commun » élargi pourrait en effet avoir pour vertu, grâce aux moyens supplémentaires alloués, de renforcer l'expertise fortement sollicitée des CDG** et de garantir, face à l'affaiblissement progressif du contrôle de légalité exercé par l'État en la matière, l'unité d'application statutaire aux agents de la fonction publique territoriale sur le territoire national.

En outre, **du fait de leur accès aux expertises reconnues des CDG, les grandes collectivités, désormais adhérentes, seraient incitées à revoir l'organisation de leur service de ressources humaines et les prestations qu'il délivre en redéfinissant les tâches dévolues en interne pour mieux s'appuyer sur celles dorénavant offertes par les CDG** (assistance juridique statutaire, secrétariat des comités médicaux et des commissions de réforme, santé et sécurité au travail, voire organisation des concours et archivage,) et ainsi réaliser à terme des économies substantielles par redéploiement des compétences.

Recommandation n°22 :	**Assortir l'obligation d'élaboration des schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation d'une évaluation obligatoire à l'issue de leur mise en œuvre dont le Parlement sera saisi, et envisager, sur son fondement, d'étendre à toutes les collectivités territoriales l'obligation d'adhérer au « socle commun » élargi. (DGCL)**

3.2.3 L'optimisation des fonctions support au sein du réseau des CDG impliquerait de modifier son architecture

3.2.3.1 Le réseau des CDG pourrait s'articuler autour des pivots régional et national tout en garantissant aux collectivités territoriales une relation de proximité

Le modèle des CDG est aujourd'hui départemental avec une coordination régionale/interrégionale et nationale reposant essentiellement sur le volontariat. Il met en avant la proximité des territoires et des besoins exprimés par les élus mais il tait la vulnérabilité financière pour certains CDG, les freins à la mutualisation des missions et la **dispersion des moyens affectés aux fonctions support**.

Répondant au scénario privilégié par l'IGA en 2014[135], une nouvelle organisation autour du niveau régional doté de la personnalité juridique et coordonnant des antennes départementales, voire territoriales, pour rester le plus en proximité pourrait répondre à ces faiblesses. Une formule de gouvernance plus intégrée accompagnerait cette évolution. Les antennes départementales s'appuieraient sur un conseil d'orientation composé d'élus et le CDG régional, devenu établissement public local à caractère administratif, serait dirigé par un conseil d'administration composé d'élus dont feraient obligatoirement partie les présidents des conseils d'orientation départementaux.

Cette nouvelle organisation serait plus en phase avec les évolutions en cours générées par la réforme territoriale (émergence des métropoles et des nouvelles régions), permettrait la montée en puissance des expertises fortement sollicitées par les collectivités en recherche de neutralité et de tiers de confiance et de référence, favoriserait la spécialisation et la mutualisation des compétences et faciliterait les relations avec le CNFPT en établissant plus facilement les passerelles entre services et une participation croisée aux instances de gouvernance régionale.

Pour ce qui concerne le niveau national et dans le même esprit, comme cela avait été envisagé lors de l'élaboration de la loi n°1984-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pourrait être créé un établissement public national qui assurerait le pilotage national de la stratégie, coordonnerait les CDG régionaux et serait l'interlocuteur des pouvoirs publics avec une visibilité renforcée.

En effet, de nature associative, la FNCDG voit son action et sa représentativité limitées au bon vouloir de ses adhérents. Sa gouvernance est obligatoirement tempérée à l'aune de ses composantes et ses interventions ont la force des mandats qui lui sont confiés. Fédérant des centres départementaux, elle ne rend qu'imparfaitement compte des coordinations régionales et interrégionales ainsi que des évolutions régionales et métropolitaines à l'œuvre sur les territoires. L'articulation avec le CNFPT est imparfaite par manque de parallélisme et de passerelles entre niveau régional et national. Composée d'élus, elle est plus éloignée des représentants des personnels et son action est fortement concurrencée par l'Association nationale des directeurs de centres de gestion qui, sur bien des points, prend des positions techniques plus pointues au regard des évolutions textuelles et réglementaires récentes.

Un établissement public national associant obligatoirement les CDG régionaux avec un collège des conseils d'orientation départementaux et un collège associant les représentants du personnel et les directeurs des CDG régionaux ne pourra que bénéficier d'une représentativité et d'une visibilité renforcées vis-à-vis des autres organes de la fonction publique territoriale et de l'ensemble des pouvoirs publics. Cette crédibilité nouvelle favorisera l'amélioration des performances de la gestion de la fonction publique territoriale par un pilotage mieux coordonné et plus précis de la stratégie nationale.

[135] Annexe 4.

Tableau 10 : L'organisation du réseau des CDG permettant l'optimisation des fonctions support

Niveau départemental	Des antennes départementales : centres de ressources de 1er niveau et d'expertise de 2nd niveau appuyés par un conseil d'orientation composé d'élus désignés sur le même mode que les conseils d'administration des CDG actuels.
Niveau régional	Des CDG régionaux dotés de la personnalité juridique (EPL à caractère administratif dirigé par un conseil d'administration composé d'élus et élisant son président en son sein), percevant les cotisations des collectivités et assurant la coordination des antennes départementales ainsi que la répartition des moyens humains et financiers selon les besoins des territoires et l'organisation des centres de ressources et d'expertise.
Niveau national	Une coordination assurée par un établissement public national associant les CDG régionaux et les présidents des conseils d'orientation des antennes départementales pour définir la stratégie nationale en lien avec les autres organes de la FPT et avec une visibilité renforcée auprès de l'ensemble des pouvoirs publics.

Source : Mission

Cet établissement public national, qui pourrait être dénommé « coordination nationale des centres de gestion » (CNCDG) parachèverait la construction des organes de la fonction publique territoriale voulue par le législateur dans le chapitre II de la loi de 1984 et permettrait, sous l'égide du Conseil commun de la fonction publique, la création d'un « groupe miroir » avec les services de l'État compétents en la matière (DGAFP, DGCL) associant des praticiens de la fonction RH pour accélérer le mouvement de simplification et d'harmonisation dont la fonction publique territoriale a besoin pour accompagner les changements en cours et gagner en efficience.

Tableau 11 : Les organes de la fonction publique territoriale modifiés

Fonction publique territoriale	Groupe miroir *(proposé par la mission)* *Objectifs prioritaires*	État
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale Centre national de la fonction publique territoriale Coordination nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale *(proposée par la mission)*	Simplification des normes Simplification des procédures Harmonisation et gestion différenciée Contrôle de légalité et application statutaire Harmonisation des SIRH	Direction générale de l'administration et de la fonction publique Direction générale des collectivités locales

Source : Mission

3.2.3.2 Les gains potentiels d'une synergie accrue des fonctions support permise par cette nouvelle architecture du réseau des CDG apparaissent néanmoins modestes

En appliquant aux charges totales des CDG (528 M€) le ratio existant sur les ETP des agents affectés à des fonctions support (21 % en moyenne), le poids des fonctions support des CDG peut être estimé à 110 M€.

En prenant pour hypothèse que les opérations de mutualisation des fonctions support menées dans le cadre de la mise en place de la nouvelle architecture du réseau des CDG, au-delà des mutualisations renforcées des missions accomplies par les CDG, seraient de nature à permettre des gains de productivité de 10 %[136], **l'économie sur les fonctions support pourrait être d'environ**

[136] Gains sur les frais de siège et de fonctionnement général, sur la gestion RH propre des CDG, sur le support juridique, financier, ou en termes de marchés.

11 M€, sans préjuger des frais immédiats nécessaires à la transition (renégociation des contrats de travail, construction de nouveaux outils informatiques et de gestion par exemple) et des coûts cachés qui affectent souvent les réorganisations de cette nature (impact sur le climat social notamment).

À l'économie sur les fonctions support s'ajouterait également les économies sur les indemnités de fonction versées aux présidents et aux vice-présidents des CDG. En effet, l'ensemble des indemnités actuellement versées aux présidents des CDG représente, au regard du barème fixé par l'arrêté du 28 septembre 2001[137], une dépense maximale annuelle de plus de 4,3 M€. À cette dépense supprimée, il conviendrait cependant de déduire les indemnités qui seraient versées, selon le même barème, aux présidents et vice-présidents des CDG régionaux nouvellement créés ainsi que, par analogie au CNFPT en vertu de l'arrêté du 28 janvier 1988[138], les indemnités versées aux président et vice-présidents du nouvel établissement public en charge de la coordination nationale dont le montant total avoisinerait 1,4 M€. Il est donc possible de considérer qu'une **économie de près de 3 M€ par an serait réalisable sur les indemnités de fonction** au terme de la mise en œuvre de cette nouvelle architecture des CDG.

La modestie des économies potentielles susceptibles d'être générées par la nouvelle architecture décrite supra (environ 14 M€ en année pleine, soit 0,7 % environ des dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales), **le risque de déstabilisation d'un réseau de CDG qui a su s'organiser pour répondre toujours davantage aux attentes des collectivités territoriales conduisent la mission à ne pas recommander de modifier la structure actuelle du réseau des CDG, mais à privilégier la piste bien plus prometteuse d'une mutualisation renforcée de leurs missions**.

[137] Arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonctions des présidents et vice-présidents de centres de gestion de la fonction publique territoriale

[138] Arrêté du 28 janvier 1988 relatif aux indemnités de fonction du président du CNFPT.

CONCLUSION

Diffusion des bonnes pratiques, développement de la numérisation et de la dématérialisation, simplification des procédures, allègement du contrôle de légalité, meilleure articulation des compétences et des financements des CDG et du CNFPT, ce rapport a tenté de tracer les pistes possibles d'économies au travers des opérations de gestion des collectivités territoriales en matière de ressources humaines.

Mais, au terme de cette mission d'autres champs peuvent être regardés, qui constituent sans doute l'essentiel des économies envisageables sur le fonctionnement des collectivités territoriales et en particulier en matière de ressources humaines.

Deux voies principales se dégagent : la mutualisation des fonctions ressources entre la ville centre et l'intercommunalité, la maitrise de la masse salariale.

La mutualisation des directions en charge des ressources humaines, des finances, des systèmes d'information, des services juridiques entre la ville-centre et la communauté de communes, d'agglomération, la communauté urbaine ou la métropole est un mouvement très largement engagé. Cette mutualisation se traduit concrètement par une réduction du nombre d'agents et particulièrement du nombre de directeurs concernés. Elle suppose une acceptabilité politique entre les élus, et les directions générales, de la ville centre et des villes périphériques. Elle doit donc correspondre à une carte intercommunale consensuelle, installée et partagée. Elle met au défi les fonctionnaires territoriaux qui doivent ainsi offrir tout à la fois un meilleur service rendu, en particulier pour les communes de taille réduite, et une économie de moyens, en particulier pour la ville centre. L'ensemble des nombreuses expériences engagées montrent que ces objectifs sont très souvent atteints ou en voie de l'être.

La maitrise de la masse salariale est la deuxième voie d'économies significatives dans le fonctionnement. Par choix et par obligation, beaucoup de collectivités, notamment les plus importantes, se sont désormais engagées sur ce chemin. Des exemples que nous avons pu observer, on peut tirer quelques leçons de méthode pour accompagner cette démarche avec succès :

- un objectif politique affiché par l'exécutif est un préalable. C'est la condition nécessaire pour garantir le passage à l'acte dans les directions. La formulation peut varier (« pas plus de 1 % par an », « x % sur le mandat »...), mais, sans un discours revendiqué par l'autorité politique, la machine administrative aura du mal à assurer la mise en œuvre ;

- un objectif assumé par toutes les directions qui doivent produire chacune leurs propositions d'adaptation et ne pas laisser aux directions des finances et des RH un rôle exclusif de pilotage ;

- un objectif garanti par un développement du contrôle de gestion qui permet de mettre en place des outils de pilotage et qui contribue à diffuser une culture de la performance.

Bien sûr, toutes les collectivités ne sont pas dans la même situation devant cette recherche d'économies car certaines doivent faire face à un développement démographique qui conduit à assurer un investissement continu en matière de services à la population. Mais beaucoup se sont déjà engagées dans cette voie et ont su trouver chacune à leur manière, avec leur spécificité et leur rythme, les méthodes et les moyens pour dégager d'indispensables marges de manœuvre.

Car c'est bien l'un des enseignements que l'on peut tirer de cette mission, l'autonomie de gestion des collectivités territoriales n'est pas un obstacle à leur adaptation à un environnement financier plus contraint. C'est même un levier qui peut leur permettre de concilier la souplesse sur le choix des moyens et la garantie de tenir leurs objectifs d'économies.

À Paris, le 6 juillet 2017

Yves DURUFLÉ

Inspecteur général de l'administration

Alain GRAS

Chef de mission de contrôle général économique et financier

Yves COLMOU

Inspecteur général de l'administration

Hélène GARNIER

Contrôleure générale économique et financier

Salvator ERBA

Inspecteur de l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : **Lettre de mission**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LA MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 17 NOV. 2016

à

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

Madame la Cheffe du service du Contrôle Général Economique et Financier

Objet : Revue des Dépenses. Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales

Les actes de gestion dans le domaine des ressources humaines des collectivités territoriales sont soit pris en charge directement soit mutualisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale, selon les catégories de collectivités et d'actes.

Dans le contexte de réforme territoriale (fusion des intercommunalités, fusion des Régions, création de communes nouvelles), certaines collectivités et centres de gestion innovent en la matière (ex. mutualisation de l'édition de paye, dématérialisation des bulletins de paye, mise en place du dossier individuel dématérialisé de l'agent…).

Ces nouvelles pratiques en matière de production des actes de gestion représentent un enjeu organisationnel à la fois pour les collectivités et les centres de gestion, un enjeu de qualité de service pour l'agent lui-même et un enjeu financier au vu des pistes de rationalisation envisageables.

Eu égard à ces différents enjeux, nous souhaiterions que votre service conduise une revue des dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ces travaux devront s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières et prendront en compte le cadrage fixé à cette évaluation par l'annexe du projet de loi de finances pour 2017 relative aux revues des dépenses.

Dans un premier temps, vous procéderez à un état des lieux des pratiques innovantes existant en matière d'actes de gestion dans le domaine des ressources humaines dans les collectivités et les centres de gestion.

Dans un deuxième temps, au regard de l'évaluation que vous aurez effectuée, vous identifierez les pistes de rationalisation et d'économie à partir de l'identification et de l'estimation des dépenses imputables aux actes de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

Enfin, dans un troisième temps, vous établirez des recommandations permettant de contribuer dès 2018 à une optimisation des dépenses publiques et à une plus grande rationalisation de l'action publique engagées dans ce champ en prenant en compte le changement d'échelle induit par la réforme territoriale (nouvelles cartes des Régions et de l'intercommunalité).

Vos travaux pourront bien entendu s'appuyer sur le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de 2014 sur les centres de gestion.

Pour conduire votre mission, vous consulterez et associerez à vos travaux les associations d'élus et de collectivités territoriales. Vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des services ministériels compétents, particulièrement la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de mai 2017. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2018.

Jean-Michel BAYLET Annick GIRARDIN Christian ECKERT

Annexe n° 2 : **Liste des personnes rencontrées**

CABINETS MINISTERIELS

CABINET DU MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITE ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Fabien SUDRY, directeur
- Pierre BERGES, directeur-adjoint, directeur du cabinet de la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales
- Thomas JACOUTOT, conseiller communes, intercommunalités, métropoles, départements, régions

CABINET DE LA MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

- François ROMANEIX, directeur
- Séverine DE SOUSA, conseillère fonction publique territoriale

CABINET DU SECRETAIRE D'ÉTAT CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

- François ADAM, directeur
- Guillaume DENIS, conseiller budgétaire finances locales

CABINET DE LA SECRETAIRE D'ÉTAT CHARGEE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Emmanuel DURU, directeur
- Delphine CERVELLE, cheffe de cabinet, conseillère fonction publique territoriale
- Atte OKSANEN, conseiller innovation et prospective territoriale, en charge des relations interministérielles

ADMINISTRATION CENTRALE

SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

- Ghislain DERIANO, directeur du projet simplification
- Nicolas CONSO, adjoint à la directrice interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques
- Claudie CALABRIN, adjointe au chef de la mission programme de simplification
- Rémi COINAULT, chargé de mission simplification

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

Sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

- Stéphane BRUNOT, sous-directeur
- Ève PERENNEC-SEGARRA, adjointe au sous-directeur
- Françoise PLOUVIEZ-DIAZ, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
- Anne-Marie BARRÉ, adjointe à la cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

Sous-direction des compétences et des institutions locales

- Frédéric PAPET, sous-directeur
- François DRAPÉ, adjoint au sous-directeur
- Martin LESAGE, chef du bureau des structures territoriales

Département des études et des statistiques locales

- Michel DUÉE, chef du département
- Faustine BUSCH, chargée d'études

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Nathalie BIQUARD, cheffe du service des collectivités locales
- Philippe ROMAC, adjoint au chef du bureau CL1A-Expertise juridique
- Sébastien COCHET, rédacteur fonction publique territoriale

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Thierry LE GOFF, directeur général
- Nicolas de SAUSSURE, chef du service du pilotage et des politiques transversales
- Olivier MARY, chef du bureau de la modernisation des politiques de RH et de l'animation interministérielle et territoriale
- Jean-Luc SCHNEIDER, adjoint au chef du bureau de la modernisation des politiques de RH et de l'animation interministérielle et territoriale

DIRECTION DU BUDGET

- Laurent PICHARD, chef de bureau politique salariale et synthèse statutaire
- Jérôme CHARASSE, adjoint au chef du bureau

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PREFECTURE DE HAUTE-GARONNE

- Stéphane DAGUIN, secrétaire général
- Martine BONTEMPI, directrice des collectivités territoriales

PREFECTURE DU RHONE

- Xavier INGLEBERT, préfet délégué pour l'égalité des chances, secrétaire général

ORGANES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Philippe LAURENT, président, secrétaire général de l'Association des maires de France
- Jean-Robert MASSIMI, directeur général

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- François DELUGA, président
- Vincent POTIER, directeur général
- Jacques GOUBIN, directeur de cabinet
- Laurie VEYSSIERE, directrice adjointe à la formation de la délégation Midi-Pyrénées
- Séverine DE SOUSA, directrice de la délégation Rhône-Alpes Lyon
- Jean-Louis CAPUANO, chef du service finances, contrôle de gestion de la délégation Rhône-Alpes Lyon

CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Ile-de-France

- Jacques-Alain BÉNISTI, président
- Sylvie HUSSON, directrice générale
- Sarah DESLANDE, directrice générale adjointe emploi, concours, santé, action sociale
- Aurore BARTHEL, directrice générale adjointe affaires statutaires, juridiques et organismes paritaires
- Pascale JEANNEL, directrice de l'emploi
- Cécile BEDOUIN-LIMMOIS, directrice de l'administration et des finances

Centre interdépartemental de gestion de la grande couronne de la région Île-de-France

- Jean-Laurent N'GUYEN-KAC, directeur général
- Claude SORET-VIROLLE, directrice générale adjointe
- Pierre-Yves BLANCHARD, directeur général adjoint

Centre de gestion des Bouches-du-Rhône

- Sakina LARBI, directrice générale
- Céline CLOAREC, directrice des ressources humaines et responsable ressources

Centre de gestion des Côtes-d'Armor

- Pierre-Jean JOYEUX, directeur général

Centre de gestion de la Haute-Garonne

- Colette CLAMENS, directrice générale
- Laure DOBIGNY, directrice adjointe
- Georges TAMBAUD, chef du service affaires juridiques et commande publique

Centre de gestion du Nord

- Jean-Paul HUBY, directeur général
- Marie-Christine DEVAUX, directrice générale adjointe carrières

Centre de gestion du Rhône

- Olivier DUCROCQ, directeur général
- Philippe GERARD, adjoint au directeur

Centre de gestion de l'Yonne

- Joëlle FERLET, directrice générale
- Myriam GORIN, directrice adjointe

COLLECTIVITES TERRITORIALES

REGIONS

Région Auvergne-Rhône-Alpes

- Jean-Louis BIARD, directeur des ressources humaines

Région Bourgogne-Franche-Comté

- Hélène JANARD, chef de service, pilotage RH

Région Grand-Est

- Magali RALITE, responsable RH du site de Châlons

Région Île-de-France

- Aline RIDET, adjointe à la directrice générale adjointe chargée des ressources humaines

Région Normandie

- Muriel LETHEULE, adjointe à la directrice générale adjointe chargée des ressources humaines

Région Réunion

- Afzal PATEL, directeur des ressources humaines

DEPARTEMENTS

Département de la Haute-Garonne

- Bertrand LOOSES, directeur général des services
- Bruno OLLIER, directeur général adjoint ressources financières et numériques, commande publique, pilotage et méthode
- Olivier DELCOUR, directeur général adjoint ressources humaines, organisation, management

COMMUNES, ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE ET COLLECTIVITES A STATUT PARTICULIER

Ville de Lyon

- Géraldine HAKIM, directrice générale adjointe ressources humaines
- Marie-Ange MATS, directrice de l'administration du personnel
- Christel BRUYAS, directrice du pilotage des ressources humaines
- Pierre BLANCHARD, responsable contrôle de gestion

Métropole de Lyon

- Lise FOURNOT-BOGEY, directrice des ressources humaines

Ville et métropole de Toulouse

- Henri JAMME de LAGOUTINE, conseiller municipal délégué en charge du personnel territorial
- André THOMAS, directeur général des services de la ville et de la métropole
- Sébastien BONNEFOY, directeur des ressources humaines de la ville et de la métropole

Ville et métropole de Nantes

- Béatrice MERAND, directrice générale adjointe chargée des finances et de la gestion

ASSOCIATIONS

ASSOCIATIONS REGROUPANT LES CENTRES DE GESTION

Fédération nationale des centres de gestion

- Michel HIRIART, président
- Thierry SÉNAMAUD, directeur
- Cindy LABORIE, juriste/chargée de mission

ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Régions de France

- Gilles MERGY, directeur général
- Frédéric EON, conseiller affaires juridiques et fonction publique

Assemblée des départements de France

- Pierre MONZANI, directeur général
- Jérôme BRIEND, conseiller service juridique

Association des maires de France

- André LAIGNEL, vice-président, président du comité des finances locales, président de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales
- Philippe LAURENT, secrétaire général, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- Geneviève CERF-CASAU, responsable du département administration et gestion communales
- Stéphanie COLAS, conseillère technique au département administration et gestion communales

Assemblée des communautés de France

- Nicolas PORTIER, délégué général
- Floriane BOULAY, responsable affaires juridiques et institutionnelles, action sociale
- Pablo HURLIN, juriste

France urbaine

- Jean-Luc MOUDENC, président
- Jean DEYSSON, chargé de mission
- Sébastien BONNEFOY, animateur groupe ressources humaines

Association des villes moyennes françaises

- Nicole GIBOURDEL, déléguée générale

Association des petites villes de France

- Antoine HOMÉ, secrétaire général
- Erwann CALVEZ, chargé de mission services publics, questions sociale, relations parlementaires

Association des maires ruraux

- Cédric SZABO, directeur général

ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

Association nationale des directeurs des centres de gestion

- Jean-Laurent N'GUYEN-KAC, président

Association des DRH des grandes collectivités

- Johan THEURET, président

Association nationale des DRH des territoires

- Sophie LOISELET, présidente
- Pierre-Yves BLANCHARD, vice-président

Syndicat national des secrétaires de mairie

- Yann RICHARD, administrateur

AUTRES ORGANISMES

Observatoire des finances et de la gestion publique locales

- André LAIGNEL, président de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, président du comité des finances locales, vice-président de l'Association des maires de France
- Thomas ROUGIER, secrétaire général

Annexe n° 3 : **Sources**

- *Les collectivités territoriales en chiffres 2016*, direction générale des collectivités locales.
- *Panorama des métiers territoriaux fin 2012*, observatoire de la fonction publique territoriale, CNFPT.
- *Les métiers des 95.150 territoriaux en Midi-Pyrénées au 31 décembre 2013*, synthèse n°62, CNFPT, septembre 2016.
- *94 870 territoriaux en Pays-de-la-Loire à fin 2013 : diversité et concentration des métiers*, synthèse n°63, CNFPT, décembre 2016.
- *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales*, rapport public annuel 2012, Cour des comptes.
- *Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins*, rapport public annuel 2016, Cour des comptes.
- *Les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi*, rapport public annuel 2015, Cour des comptes.
- *Les finances publiques locales*, Cour des comptes, octobre 2016.
- *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, étude AdCF-mairie-conseil-ADCGF, janvier 2015.
- *La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation, rapport d'étape : la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation*, étude AdCF-CNFPT-FNCDG, décembre 2015.
- *1 266 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017*, bulletin d'information statistique de la direction générale des collectivités locales n°113, janvier 2017.
- *Étude HoRHizons 2016 : tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités*, enquête AMF-CNFPT-FNCDG-ADF-Régions de France.
- *Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale*, cahiers de l'observatoire social territorial n°8, juillet 2013.
- *Demain, la fonction publique territoriale*, rapport du CSFPT, 6 juillet 2016.
- *Les mutualisations au sein du bloc communal*, rapport n°2014-M-058-02 et n°14125-14078-01 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, décembre 2014.
- *Organisation et missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT. Bilan, analyse et perspectives d'avenir*, rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration, mai 2014.
- *Fonctionnement des collectivités territoriales, sécurité civile, régulation des normes applicables aux collectivités territoriales*, revue de dépenses, rapport n°15078-15027-01 BIS de l'inspection générale de l'administration, juillet 2015.
- *Évaluation du dispositif des instances médicales de la fonction publique, rapport de diagnostic*, rapport n°2016-128R, n°16088-R1, n°2016-M-084 et n°2017-011 de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, mars 2017.
- Proposition de loi de M. Hugues Portelli tendant à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale-rapport Vial du 11 janvier 2012.
- *Guide de la performance*, édition 2016, direction du budget.
- *RAP Performance, indicateurs transversaux d'efficience 2015,* direction du budget.
- *Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans les collectivités territoriales*, étude CNFPT, janvier 2014.

Annexe n° 4 : **Synthèse du rapport n°014056-14012-01 de l'inspection générale de l'administration sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT- Bilan, analyse et perspectives d'avenir, mai 2014.**

SYNTHESE

Par lettre en date du 31 janvier 2014, la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a demandé à l'inspection générale de l'administration de mener une mission d'évaluation sur l'organisation et les missions des centres de gestion et du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment suite aux évolutions législatives récentes et au développement de l'intercommunalité. La mission devait également s'attacher à dresser le bilan de la loi du 27 février 2007 en matière de formation, et plus globalement dresser un état des lieux des actions de formation des agents par catégorie. Ces questions, non directement liées à l'organisation et aux compétences respectives des centres de gestion et du CNFPT, feront l'objet d'un second rapport.

La mission a mené ses travaux de la mi-février à la fin avril 2014 et consulté les différentes instances nationales représentatives des élus, des fonctionnaires territoriaux et les administrations concernées. Elle s'est également déplacée à plusieurs reprises pour rencontrer des acteurs locaux (centres de gestion, délégations du CNFPT, préfectures et élus locaux).

Elle s'est attachée à dresser un bilan global des évolutions législatives de ces dernières années, à analyser la situation actuelle et à faire des propositions d'amélioration du système.

La mission a dans un premier temps dressé un état global de la situation actuelle, en analysant pour cela les différentes dispositions législatives qui sont venues modifier l'organisation et la répartition des missions des centres de gestion et du CNFPT. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a transféré des missions importantes du CNFPT vers les centres de gestion (ces derniers organisent aujourd'hui tous les concours et examens professionnels sauf pour les cadres A+).

Sans qu'il soit possible de conclure que ces missions sont réalisées de manière plus satisfaisante aujourd'hui qu'auparavant, la mission a pu constater que l'objectif de clarification de la répartition des missions était bien atteint. En effet, même s'il reste des doublons et concurrences dommageables en matière d'emploi (concernant l'exploitation des données statistiques notamment ou la création d'un site national recensant toutes les offres d'emploi de la fonction publique), les élus et les agents sont globalement satisfaits de la nouvelle répartition, à l'exception du rythme d'organisation des concours. Si les centres de gestion ont eu des difficultés dans l'organisation des concours les premières années suivant le transfert, ils se sont par la suite mieux organisés, notamment à travers des coordinations interrégionales. Cette organisation reste toutefois fragile et demanderait à être confortée par la loi.

La mission a également pu constater que, si elle est de qualité inégale selon les territoires, la coopération entre le CNFPT et les centres de gestion reste encore insuffisante, alors qu'elle serait un levier important d'amélioration de l'efficacité.

La mission a par la suite analysé de manière plus détaillée l'organisation et les missions des deux réseaux.

S'agissant des centres de gestion, le développement de missions facultatives répond à des besoins des collectivités mais doit être mieux encadré pour respecter le principe de spécialité qui s'attache à ces établissements publics. Par ailleurs, la mission a pu observer des disparités importantes entre centres de gestion sur le nombre et le contenu des missions proposées. Afin de mieux répondre aux besoins des collectivités et des agents, la mission propose que les centres de gestion organisent obligatoirement certaines de ces missions (santé et sécurité au travail et action sociale).

La loi du 12 mars 2012 a quant à elle créé de nouvelles missions obligatoires pour les centres de gestion, accessibles aux collectivités et établissements non affiliés sous la forme d'un bloc insécable de six missions. Elles sont d'une utilité et d'une importance inégale. En effet, si les grandes collectivités sont intéressées par le secrétariat des instances médicales, elles ont moins besoin de l'assistance juridique statutaire, de l'aide à la mobilité ou encore de l'aide à la fiabilisation des comptes de retraite. Quant au recours administratif préalable obligatoire, l'absence de texte d'application concernant la fonction publique territoriale empêche sa mise en place. La mission préconise donc une remise à plat de ce bloc insécable, en imposant une adhésion obligatoire de toutes les collectivités aux centres de gestion pour quelques missions (concours, emploi et secrétariats des instances médicales) avec un taux de cotisation très faible. Cela permettrait une simplification des transferts financiers liés aux concours et une présence de toutes les collectivités et établissements aux conseils d'administration des centres de gestion.

La mission s'est par la suite interrogée sur le seuil obligatoire d'affiliation (aujourd'hui fixé à 350 agents titulaires ou stagiaires à temps complet) mais n'a pas retenu l'hypothèse d'un relèvement compte tenu de la structure des effectifs communaux et intercommunaux.

La mission a également analysé les ressources humaines et financières des centres de gestion et en a déduit là aussi une grande hétérogénéité entre les centres mais globalement une aisance certaine. Elle a cependant noté un manque préjudiciable de transparence sur les questions budgétaires et propose des pistes pour l'améliorer. Ces constations l'ont amené à proposer une participation des centres de gestion à l'effort commun d'économies budgétaires par une baisse de leurs cotisations et une modification de l'assiette de celles-ci.

Elle a conclu de toutes ces observations que les centres de gestion se caractérisaient par une grande hétérogénéité et que si certains étaient très actifs et très réactifs, d'autres restaient plus en retrait. Les recommandations et scénarios proposés par la mission ont donc pour but de résorber ces différences.

S'agissant du CNFPT, la mission a constaté un effort de modernisation et d'amélioration depuis quelques années, apprécié des élus et des agents. Une plus grande homogénéité des prestations est constatée sur tout le territoire, grâce notamment à l'élaboration d'une « offre nationale harmonisée ». Des évolutions seraient cependant souhaitables, notamment pour clarifier le rôle du délégué régional.

Suite à ces constats et à ces propositions ponctuelles d'amélioration, le rapport propose plusieurs scénarios d'évolution de l'organisation du CNFPT et des centres de gestion et de la répartition des missions entre eux. Ces scénarios prennent en compte les évolutions institutionnelles (notamment le développement de l'intercommunalité et la nouvelle organisation territoriale), ainsi que les évolutions de la gestion des ressources humaines

(vieillissement, renforcement des règles de santé et sécurité au travail, GPEEC, rôle central de la formation, dialogue social...).

L'ensemble des recommandations précitées pourrait constituer un premier scénario d'évolution des centres de gestion sans modifier l'architecture actuelle de leur organisation. Dans cette hypothèse, l'ensemble des collectivités seraient obligatoirement affiliées pour quelques compétences en matière de concours, d'emploi et d'instances médicales.

Le rapport présente en deuxième hypothèse la possibilité de la disparition des centres de gestion et la répartition de leurs missions entre d'autres acteurs en fonction des évolutions institutionnelles à venir. Le CNFPT serait alors en charge de tous les concours et de l'emploi (diffusion des vacances et observation statistique), en plus de la formation. Le département, dans l'éventualité de son évolution vers une plate-forme de services au bénéfice des communes et intercommunalités, assurerait les autres fonctions de gestion des ressources humaines.

Une troisième hypothèse étudiée est celle de la fusion des deux réseaux, dans le but de créer un « guichet unique », que certains élus et agents appellent de leurs vœux. Les avantages seraient alors une plus grande clarté pour les utilisateurs et des économies en termes de structures. La création d'un établissement public national unique assurerait une meilleure homogénéité sur tout le territoire, avec des délégations régionales et des antennes départementales pour assurer la proximité. Une alternative consisterait à créer des établissements publics fusionnés au niveau régional mais indépendants les uns des autres au risque de fragiliser la formation des fonctionnaires territoriaux. La faisabilité juridique et sociale d'un tel scénario au regard du paritarisme resterait à vérifier.

Enfin, dans un quatrième scénario, la mission propose la régionalisation des centres de gestion, avec des antennes départementales. Ce scénario, sans doute plus facile à mettre en œuvre mais moins porteur de transformations, sauf à l'accompagner des préconisations développées par le scénario 1, permettrait une harmonisation des pratiques au niveau régional et une rationalisation plus grande dans l'exercice de certaines missions. Parallèlement, des mutualisations entre les centres de gestion et le CNFPT pourraient être recherchées et les coopérations renforcées. Ce scénario devrait prendre en compte les fusions annoncées de régions.

Les scénarios de disparition et de fusion sont plus déstabilisateurs et impliquent de fortes réformes de structure au risque d'hypothéquer l'amélioration des prestations. Le scénario d'une évolution à architecture constante pourrait être difficile à mettre en œuvre par les plus petits centres de gestion. En revanche, une régionalisation des centres préservant une gestion de proximité et couplée avec un élargissement des missions, apparaît à la mission comme la plus adaptée aux enjeux de la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale.

Annexe n° 5 : **Les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG)**

Les centres de gestion ont été créés par **la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale** (Titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales)**.**

Les dispositions les concernant ont été plusieurs fois modifiées[139].

La section III du Chapitre II de la loi est consacrée au statut juridique, organisation, missions et financement des CDG (**articles 13 à 27**), ainsi que le décret n°85-643 du 26 janvier 1985.

Les CDG ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et de garantir l'application du statut de la fonction publique territoriale.

Les données quantitatives figurant dans cette fiche proviennent essentiellement de deux sources :

- la direction générale des finances publiques et la direction du budget pour les données budgétaires de l'année 2015 de l'ensemble des CDG ;

- la FNCDG qui a réalisé trois enquêtes en 2012, 2015 et 2017 portant sur les relations des CDG avec les collectivités territoriales, leurs activités, leurs moyens financiers et humains.
  Ce sont les résultats de l'enquête 2017 qui sont repris dans cette fiche, les deux autres années servant ponctuellement à analyser les évolutions.

L'enquête de 2017 réalisée par la FNCDG a pu prendre en compte un certain nombre de questionnements présentés par les missionnaires, puisqu'elle a été lancée début avril 2017.
Sur 95 CDG interrogés (en sont exclus les deux centres interdépartementaux), 33 réponses (35 %) ont pu être exploitées pour l'analyse réalisée par la FNCDG.
La FNCDG estime que **ces 33 réponses correspondent à un panel représentatif** :

- 10 CDG gérant moins de 5 000 agents
- 13 CDG gérant entre 5 000 et 10 000 agents
- 9 CDG gérant plus de 10 000 agents

Toutes les régions sont représentées.
Le plus petit CDG ayant répondu est celui de la Creuse (19 agents gérants) et le plus important est celui du Nord (154 agents gérants).
Concernant les agents des CDG, ne sont pas pris en compte les personnels de remplacement et les fonctionnaires momentanément privés d'emploi.

La mission n'a cependant pas pu disposer du nombre total d'agents gérés par l'ensemble des CDG (à l'exception des agents gérés à titre obligatoire relevant de la gestion des CAP) ou du nombre d'actes de gestion réalisés. Elle n'a disposé que de moyennes rendant difficiles l'établissement de ratios de gestion fiables comme le ratio agent gérant sur agent géré, le coût d'un agent géré ou le coût des différents actes de gestion.

[139] Par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, et la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

1. STATUT JURIDIQUE ET COMPOSITION

Les CDG sont des **établissements publics locaux à caractère administratif.** Les centres sont organisés dans chaque département (article 14), à l'exception de deux centres qui sont interdépartementaux (CIG), regroupant chacun 3 départements : le centre de la petite couronne de Paris (article 17) englobant les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne et le centre de la grande couronne de Paris regroupant l'Essonne, les Yvelines et le Val-d'Oise.

Il existe donc actuellement 95 CDG et 2 CIG.

Chaque centre est dirigé par **un conseil d'administration**, comprenant de quinze à trente membres (article 13). Le conseil d'administration, organe employeur, est composé de représentants élus des collectivités territoriales et établissements publics affiliés. Il élit en son sein le président du centre.

Les CDG regroupent **les collectivités et établissements affiliés à titre obligatoire ou volontaires** (article 14).

Sont obligatoirement affiliés les communes et établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Les offices publics de l'habitat sont affiliés dans les mêmes conditions lorsqu'ils emploient des agents relevant du statut de la fonction publique territoriale (article 15, 1er alinéa).

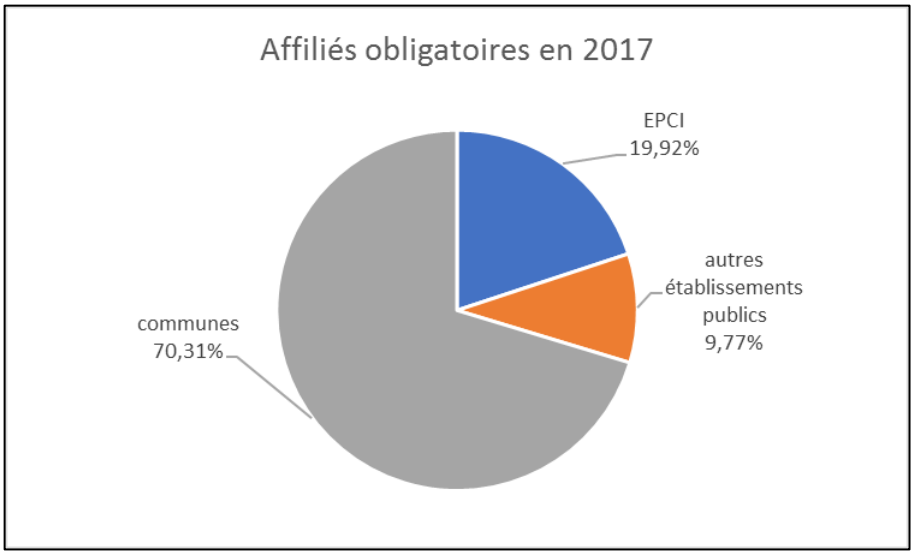
Sont affiliés à titre facultatif les collectivités employant plus de 350 fonctionnaires, les départements, les régions et leurs établissements publics (article 15, 2ème alinéa).

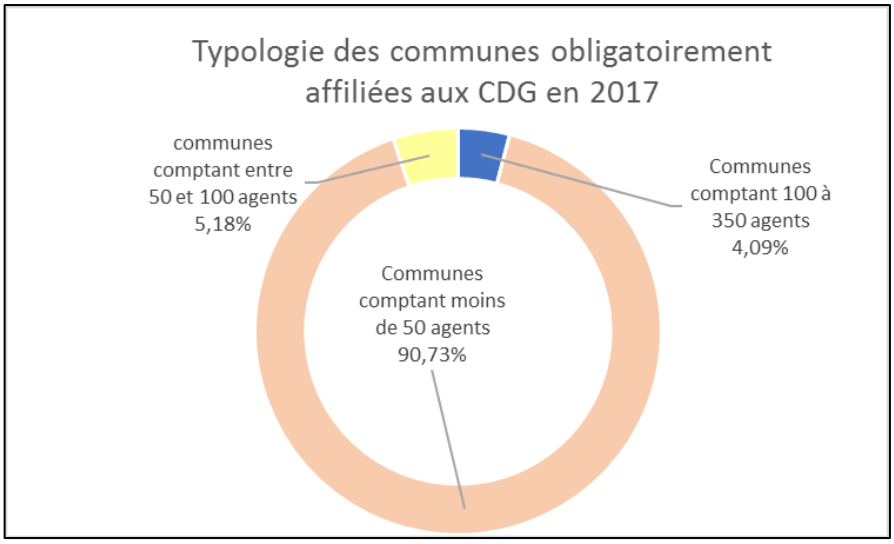
Cette affiliation volontaire ne peut être remise en cause qu'après un délai de six ans (article 15, dernier alinéa)

DONNEES SUR LES AFFILIATIONS OBLIGATOIRES

Enquêtes de la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG)

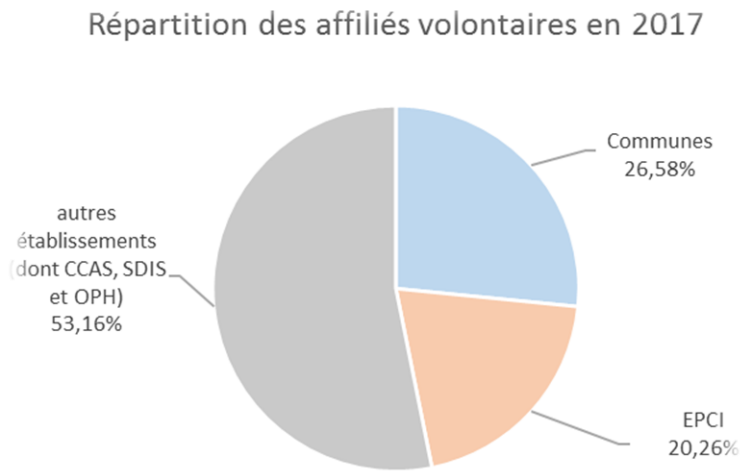
- Sur près de 36 000 communes, 24 306 sont affiliées obligatoires aux 68 CDG ayant répondu à une enquête menée **en 2013** ;
- **Entre 2012 et 2017**, leur répartition évolue peu :
  - les communes représentent toujours la part la plus importante (70,31 % en 2012 contre 70,5 % en 2017) et en moyenne 367 communes sont affiliées aux CDG ;
  - la part des EPCI augmente légèrement : 19,92 % contre 18,43 % ;
  - la part des autres établissements publics diminue de 11,07 % à 9,77 %
- En 2017, 90,74 % de ces collectivités emploient moins de 50 agents (93,67 % en 2012).

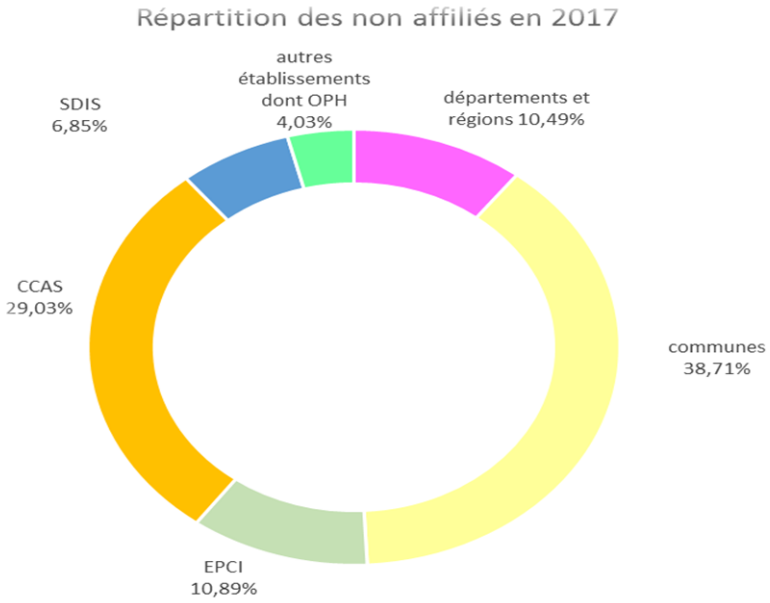




Par ailleurs, l'article 18-1 prévoit l'existence d'un centre unique pour les territoires du Rhône et de la métropole de Lyon.

DONNEES SUR LES AFFILIATIONS VOLONTAIRES ET LES NON AFFILIES





Les CDG sont incités depuis la loi du 19 février 2007 à s'organiser au niveau régional : l'article 14-4ème alinéa prévoie que « les centres de gestion s'organisent au niveau régional ou interrégional, pour l'exercice de leurs missions. Ils élaborent une charte à cet effet, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination, détermine les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes. À défaut, le centre coordonnateur est le centre chef-lieu de région. L'exercice d'une mission peut être confié par la charte à l'un des centres pour le compte de tous. ».

Des missions sont obligatoirement gérées en commun à un niveau au moins régional (article 14-7ème alinéa), en particulier pour l'organisation des concours et examens professionnels pour les agents de catégorie A et B, la publicité des créations et vacances d'emploi pour ces mêmes catégories, la prise en charge des fonctionnaires des catégories A et B momentanément privés d'emploi.

D'après l'enquête 2017 de la FNCDG :

- la moitié des CDG (contre un tiers en 2015) ont développé une coopération inter-centres pour les missions du bloc indivisible relevant de l'article 23-IV de la loi du 26 janvier 1984[140];

- 65 % des CDG ont développé des coopérations régionales, supra-départementales ou interrégionales pour les missions suivantes : informatique, concours et examens de catégorie C, assistance juridique, médecine professionnelle, assurance chômage, gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi.

[140] Voir ci-dessous.

2. MISSIONS ET MODES DE FINANCEMENT

Le tableau de la page suivante présente les différentes missions assurées par les CDG telles que définies par les articles 23 à 26 de la loi du 26 janvier 1984 :

- les missions obligatoires sont de deux ordres :

- celles bénéficiant aux affiliés obligatoires (article 23-II) ;

- celles bénéficiant à l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics (article 23-I et III).

Ces missions sont financées par une cotisation prélevées sur les collectivités obligatoirement affiliées dont le taux est voté par le conseil d'administration dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi assis sur la masse salariale. **Ce taux est actuellement de 0,8 %.**

- **Les missions relevant du bloc de prestations indivisibles à adhésion volontaire** (article 23-IV) sont financées par une cotisation des collectivités affiliées au bloc, fixée de la même façon que le taux précédent mais dans une limite de 0,2 %.

- **Les missions facultatives** (articles 24, 25 et 26) font l'objet de financement via une cotisation additionnelle ou par conventionnement.

Pour les missions transférées du CNFPT aux CDG par la loi de 2007 (article 22-1 de la loi du 26 janvier 1984 et décret n°2009-1732 du 30 décembre 2009), les CDG perçoivent du CNFPT une compensation financière dont le mécanisme complexe a été analysé par l'IGA en 2014[141]. L'IGA recommande que la cotisation pour les concours soit perçue directement par les CDG et calculée en fonction de l'organisation effective des concours. Ce transfert au profit des CDG a été d'un montant de 16 685 K€ en 2014 et de 18 481 K€ en 2015[142].

Selon les éléments transmis par la FNCDG[143], on constate une légère augmentation des taux de cotisation obligatoire : 87,5 % des CDG (84,91 % en 2015) ont un taux de cotisation obligatoire égal au maximum légal (0,8 %) et pour ceux qui appliquent un taux inférieur, le taux moyen est de 0,75 % (0,72 % en 2015).

Les cotisations additionnelles relatives aux missions facultatives mises en place par 95,83 % des CDG s'échelonnent entre 0,09 % et 1,26 % (moyenne à 0,45 %). Ces valeurs sont constantes par rapport à 2014.

La contribution des collectivités qui ont choisi d'adhérer au socle indivisible est en moyenne de 0,09 % (minimum de 0,03 % et maximum de 0,20 %), alors que le maximum légal est fixé à 0,2 %.

[141] Voir annexe 6.
[142] Source : compte financier 2015 du CNFPT.
[143] Cf. tableau ci-dessous.

	Taux maximum légal assis sur masse salariale	Taux minimum pratiqué	Taux maximum pratiqué	Moyenne	Part dans les recettes totales des CDG
Cotisation obligatoire (missions obligatoires pour les affiliés obligatoires ou volontaires)	0,8 %	0,75 %	0,80 % (par 87,5 % des CDG)		26,52 %
Cotisation additionnelle (missions facultatives pour les affiliés)	Pas de taux maximum	0,09 %	1,26 %	0,45 %	12,35 %
Contribution socle indivisible (facultatif pour les non affiliés)	0,2 %	0,03 %	0,2 %	0,09 %	3,22 %
Autres missions facultatives	Conventionnement suivant tarification				

LOI DU 26 JANVIER 1984 : LES MISSIONS DES CDG ET LEUR FINANCEMENT

Collectivités et établissements publics de plus de350 agents
1 122 718 agents **(59%)**
860 Collectivités territoriales

Missions destinées à toutes les collectivités territoriales
Article 23-I et III

-mission générale d'information sur emploi public territorial, y compris emploi personnes handicapées : doivent établir un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la GRH de leur ressort

-publicité liste d'aptitude

-publicité des créations et vacances d'emploi A B C

- prise en charge des fonctionnaires A B C momentanément privés d'emploi

-reclassement des fonctionnaires A B C devenus inaptes

-aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après période de disponibilité

-fonctionnement des conseils de discipline de recours

-organisation des concours et examens professionnels pour cadres d'emploi A B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation et police municipale

***en rouge** : les missions qui doivent être gérées dans le cadre de la coordination régionale ou interrégionale (7ème alinéa de l'article 14)

Financement
Article 22

Bloc indivisible de missions facultatives
Article 23-IV

-secrétariat commissions de réforme
-secrétariat comités médicaux
-avis consultatif pour recours administratif préalable
-assistance juridique statutaire
-assistance mobilité des agents-
-assistance fiabilisation des comptes de droits à la retraite

Financement
Article 22

Cotisation additionnelle dans un maximum de 0,2% de la masse salariale

Autres missions facultatives
Articles 24, 25 et 26

-assistance administrative à gestion des agents dont archivage, numérisation, conseil en organisation et conseils juridiques
-toute tâche concernant retraite et invalidité et concours apporté aux organismes de retraite
-recrutement d'agents pour le compte des collectivités territoriales
-MAD de fonctionnaires affectés à des missions permanentes à temps non complet
-gestion action sociale de services sociaux (souscription de contrat s-cadres pour prestation action sociale, santé et prévoyance)
-souscription de contrat d'assurance
-conseil pour hygiène et sécurité
-gestion administrative des comptes épargne-temps
-concours apporté aux organismes de retraite

Financement
Article 22

Convention ou cotisation additionnelle

Missions destinées aux collectivités affiliées obligatoires
Article 23-II

-organisation concours A B C (hors A+) et établissement des listes d'aptitude
-publicité des tableaux d'avancement (avancement de grade)
-fonctionnement des CAP, conseil de discipline,
-secrétariat commission réforme et médicaux,
-fonctionnement des CT
-calcul temps syndical, droits à la retraite
-assistance juridique statutaire
-assistance mobilité des agents
-assistance à fiabilisation des comptes des droits à la retraite
-accompagnement personnalisé projet professionnel des agents

Financement
Article 22
Cotisation obligatoire maximum de 0,8% de la masse salariale

Collectivités et établissements publics de moins de 350 de agents
771 952 agents **(41%)**
41 365 collectivités

RECOURS AUX MISSIONS FACULTATIVES DES CDG

***Source : « HoRHizons 2016**, Tendances de l'emploi territorial et politique RH des collectivités et intercommunalités » (publication AMF, CNFPT, FNCDG, ADF et Régions de France)*

Enquête réalisée entre le 7 juin et le 1er juillet 2016 auprès d'un échantillon de 816 collectivités territoriales et établissements publics (8 régions, 22 départements, 620 communes, 19 communautés d'agglomération, 147 communautés de communes)

- 94 % des collectivités interrogées sont affiliées à un centre de gestion
- Réponse à la question :

« Si votre collectivité utilise les services non obligatoires du centre de gestion, lesquels utilisez-vous ? »

	en 2016	**en 2015**
• médecine préventive :	69 %	68 %
• accompagnement à la fiabilisation des dossiers retraite :	55 %	44 %
• prévention des risques professionnels :	53 %	54 %
• conseil en organisation et GRH :	53 %	34 %
• contrat de groupe d'assurance statutaire :	52 %	41 %
• remplacement :	41 %	40 %
• convention de participation en matière de protection sociale :	29 %	31 %
• archives (nouvel item en 2016) :	21 %	
• psychologues du travail, ergonome :	20 %	17 %
• gestion des paies :	17 %	21 %
• groupements de commande (nouvel item en 2016) :	16 %	
• action sociale (nouvel item en 2016) :	16 %	
• mise à disposition d'assistants sociaux :	7 %	10 %

3. ACTIVITE ET MOYENS DE FONCTIONNEMENT

3.1. Les effectifs gérés

Selon les enquêtes de la FNCDG, les CDG gèrent pour les affiliés obligatoires en moyenne 9 620 agents en 2017 (8 397 en 2012) : 70 % proviennent des communes, 20,06 % des EPCI et 9,83 % des établissements de type CCAS et OPH. **L'augmentation par rapport à 2012 est de 12 %.** Il y a dix ans, 47 % des CDG géraient moins de 5 000 agents, en 2017 cela ne représente plus qu'un quart. Dans 30 % des CDG, le nombre d'agents gérés est supérieur à 10 000.

Le nombre d'agents titulaires relevant des CAP des CDG est de 730 305 avec des disparités très importantes allant de 15 547 agents gérés pour le plus petit (département de la Haute-Marne) à 93 847 pour le plus important (CIG de la Petite Couronne). Pour les communes affiliées volontaires, deux tiers d'entre elles emploient entre 300 et 500 agents (effectifs moyens de 479).

3.2. Les effectifs gérant

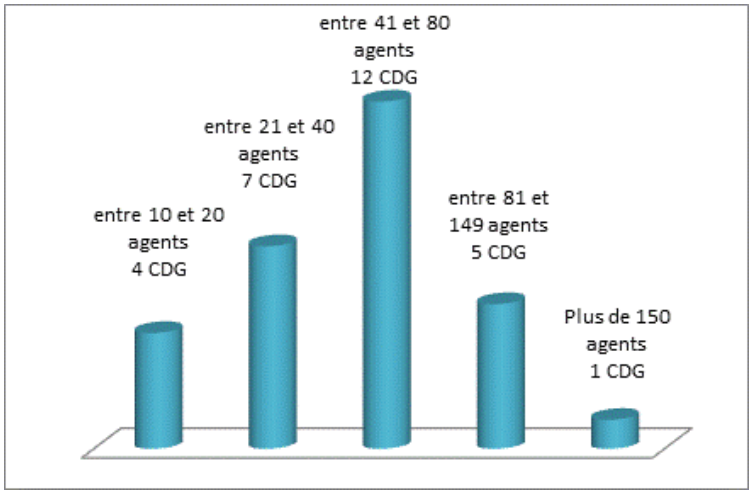
Selon l'enquête de la FNCDG de 2015, l'effectif permanent des CDG (hors mises à disposition) s'élevait à **3 850 agents permanents** (base de 91 CDG).

Entre 2012 et 2017 la progression est de 35 %, due à l'exercice de nouvelles missions obligatoires (surtout instances médicales) et au développement des missions facultatives.

Les CDG emploient en moyenne 58 agents (43 en 2012), avec une variation très importante de 18 agents dans la Creuse à 154 dans le Nord.

Selon la FNCDG, ces effectifs sont étroitement liés à la densité de population départementale et au nombre de fonctionnaires territoriaux gérés : les 6 centres qui emploient plus de 80 agents se situent dans des départements urbains particulièrement peuplés.

Nombre de CDG selon les effectifs d'agents permanents en 2017



L'effectif des CDG est majoritairement composé de fonctionnaires (85,89 % contre 80,57 % en 2012). La catégorie A représente 33,82 %, la catégorie B, 26,57 % et la catégorie C, 39,61 %. L'importance de la catégorie A témoigne du niveau d'expertise nécessaire à l'exercice des missions. Par comparaison pour la fonction publique territoriale dans son ensemble, la catégorie A ne représente que 9 % environ des effectifs.

Les agents sont affectés majoritairement aux missions facultatives : 34 agents représentant 27,31 ETP (24 agents représentant 20,30 ETP en 2012), contre 28 agents représentant 21,17 ETP pour les missions obligatoires.

La part des agents en charge des missions obligatoires est également plus importante en 2017 qu'en 2012 (+40 %), du fait des renforcements des équipes lié aux nouvelles compétences confiées aux centres par le législateur ces cinq dernières années.

Affectation des effectifs gérants en 2017

Affectation	**Nombre moyen de fonctionnaires**							
	Catégorie A	ETP	Catégorie B	ETP	Catégorie C	ETP	**Total Agents**	**Total ETP**
Missions obligatoires	7	5,39	7	5,81	11	9,31	**25**	**20,51**
Missions facultatives	8	6,91	8	6,48	9	7,55	**25**	**20,94**
Fonctionnement général	4	3,55	4	2,86	6	4,94	**14**	**11,35**
Affectation	**Nombre moyen de contractuels**							
	Catégorie A	ETP	Catégorie B	ETP	Catégorie C	ETP	**Total Agents**	**Total ETP**
Missions obligatoires	1	0,24	1	0,11	1	0,31	**3**	**0,66**
Missions facultatives	6	4,70	2	0,92	1	0,75	**9**	**6,37**
Fonctionnement général	1	0,23	1	0,23	1	0,41	**3**	**0,87**
TOTAL fonctionnaires + contractuels								
Missions obligatoires							**28**	**21,17**
Missions facultatives							**34**	**27,31**
Fonctionnement général							**17**	**12,22**
TOTAL							**79**	**60,7**

Source : *Enquête 2017 de la Fédération Nationale des Centres de gestion (33 répondants)*

Comme le montre les deux tableaux suivants, **les missions obligatoires les plus consommatrices de temps/agent sont l'organisation des concours et la gestion des dossiers individuels. Pour les missions facultatives, c'est de loin la médecine professionnelle.**

Répartition des effectifs gérants par rapport aux missions obligatoires en 2017

En ETP	Effectif moyen	Effectif maximum	Effectif minimum
1- Organisation des concours et examens professionnels	**3,47**	**10,6**	**1**
2- Gestion des dossiers individuels	**2,73**	**5,75**	**0,12**
3- Emploi public local	4,27		
Observatoire de l'emploi/GPEEC	0,40	2	0,10
Bourse de l'emploi / publicité des déclarations de créations vacances d'emplois	0,78	1,65	0,20
Prise en charge des FMPE	0,47	2,05	0,10
Reclassement des fonctionnaires inaptes	0,84	1,7	0,06
Organisation de la Conférence Régionale pour l'Emploi	0,39	1	0,10
Autres actions de promotion de la FPT	0,65	1	0,10
Aide au recrutement et à la mobilité	0,74	2,8	0,06
***4*- Instances paritaires**	**3,45**		
Fonctionnement des comités administratifs paritaires et des conseils de discipline	1,78	4,39	0,09
Fonctionnement des conseils de discipline de recours	0,23	0,40	0,10
Fonctionnement des comités techniques	0,90	1,83	0,20
Fonctionnement des CHSCT	0,54	1,50	0,20
5-Droit syndical			
Gestion du remboursement des heures syndicales	0,42	2	0,06
6- Instances médicales	**2,95**		
Secrétariat des commissions de réforme	1,29	4	0,40
Secrétariat des comités médicaux	1,66	4	0,40
7- Assistance	**3,77**		
Aide à la fiabilisation des comptes de droit à retraite	0,99	1,60	0,20
Assistance juridique statutaire	2,78	14,3	0,4
TOTAL MISSIONS OBLIGATOIRES	**21,17**		

Source : *Enquête 2017 de la Fédération Nationale des Centres de gestion (33 répondants)*

L'analyse de la FNCDG concernant les agents affectés aux missions obligatoires :

« Le nombre d'agents affectés aux missions obligatoires varie selon les missions. Les missions concours et gestion des carrières mobilisent le plus d'agents permanents (4 en moyenne) mais on observe une très grande disparité entre les établissements. En effet, les effectifs des services concours par exemple oscillent entre 1 et 10 agents en ETP. Les Centres coordonnateurs emploient en général plus de 7 agents dans ce type de service. Mais c'est sur l'exercice de cette mission que les effets de la mutualisation sont particulièrement visibles puisqu'en 2013, les services concours comprenaient en moyenne 5 agents (4,36 ETP) et pouvaient employer jusqu'à 19 agents.

On remarque également un effectif important consacré à l'exercice des nouvelles compétences obligatoires confiées depuis 2012 notamment l'assistance juridique statutaire (4 agents en moyenne et 2,78 ETP) et le secrétariat des instances médicales (4 agents en moyenne et 2,95 ETP) ».

Répartition des effectifs gérants par rapport aux missions facultatives en 2017

	Centres exerçant la mission en 2017	Nombre moyen d'agents	Equivalent temps plein agents
Remplacement d'agents	94,44 %	3	**1,90**
Médecine professionnelle	94,44 %	9	**7,03**
Prévention des risques	100,00 %	4	**2,96**
CNRACL	92,31 %	1	**0,98**
Contrat d'assurance groupe	84,62 %	2	**1,49**
Action sociale	29,41 %	2	**1,27**
Assistance psychologique	70,58 %	1	**0,83**
Assistance sociale	23,52 %	1	**0,94**
Conseil juridique (hors questions statutaires)	68,13 %	1	**0,90**
Assistance informatique et dématérialisation	30,77 %	1	**0,49**
Protection sociale complémentaire	58,82 %	1	**0,13**
Conseil en organisation	35,16 %	2	**1,31**
Accompagnement dans l'élaboration des plans de formation	19,78 %	1	**0,18**
Archivage	58,82 %	4	**2,40**
Gestion des paies	56,04 %	3	**1,80**
Organisation de journées d'information	70,58 %	3	**0,40**
Gestion des comptes épargne temps	2,20 %	1	**0,10**
Groupement de commandes	15,38 %	1	**0,18**
Calcul des allocations chômage	32,97 %	1	**0,28**
Organisation des sélections professionnelles	47,05 %	2	**0,63**
Conventionnement FIPHFP (maintien dans l'emploi)	**41,17 %**	**2**	**1,08**
TOTAL			**27,31**

Source : *Enquête 2017 de la Fédération Nationale des Centres de gestion (33 répondants)*

3.3. LES MOYENS FINANCIERS

3.3.1. La situation budgétaire consolidée

Budget de fonctionnement consolidé des CDG de 2014 à 2015

En K€	2013	2014	2015	Évolution 2013-2015
6- COMPTES DE CHARGES				
1- TOTAL	**503 138**	**517 041**	**527 791**	**+ 4,9 %**
Dont				
64 - Charges de personnel	***345 499***	***364 409***	***379 496***	**+ 9,84 %**
641 - Rémunération du personnel du centre	233 138	245 407	255 459	
642 - Indemnités de jury soumises à cotisations sociales	3 522	2 805	2 597	
643 - Rémunération du personnel privé d'emploi	4 170	4 575	5 355	
645 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance	99 934	106 432	110 432	
646 - Cotisation sociales sur indemnité de jury	620	562	587	
647 - Autres charges sociales	1 484	1 754	2 079	
648 - Autres charges de personnel	2 630 302	2 873	3 064	
7- COMPTES DE PRODUITS				
2- TOTAL	**540 234**	**536 932**	**558 358**	**+ 3,35 %**
Dont				
706 - Cotisations des collectivités locales et autres prestations	***321 758***	***315 513***	***338 409***	**+ 5,17 %**
7061 - Cotisation obligatoires	153 465	153 519	160 950	
7062 - Cotisations additionnelles	42 212	44 530	46 334	
7063 - Conventions et remboursements	92 787	77 788	91 953	
7064 - Cotisations perçues au titre de l'action sociale de l'établissement	146	189	262	
7065 - Cotisations bases de données	1 264	1 293	1 276	
7066 - Cotisations des organismes non affiliés	300	2 754	4 098	

7068 - Autres cotisations et prestations	31 584	35 441	33 536	
7084 - Mise à disposition de personnel	***118 347***	***127 599***	***127 632***	
746 - Contribution pour personnel privé d'emploi	10 584	10 930	11 416	
747 - Subventions et participations	12 791	10 550	10 021	
RÉSULTAT				
2 - 1	**+ 37 096**	**+ 19 891**	**+ 30 567**	

Source : *direction générale des finances publiques et direction du budget*

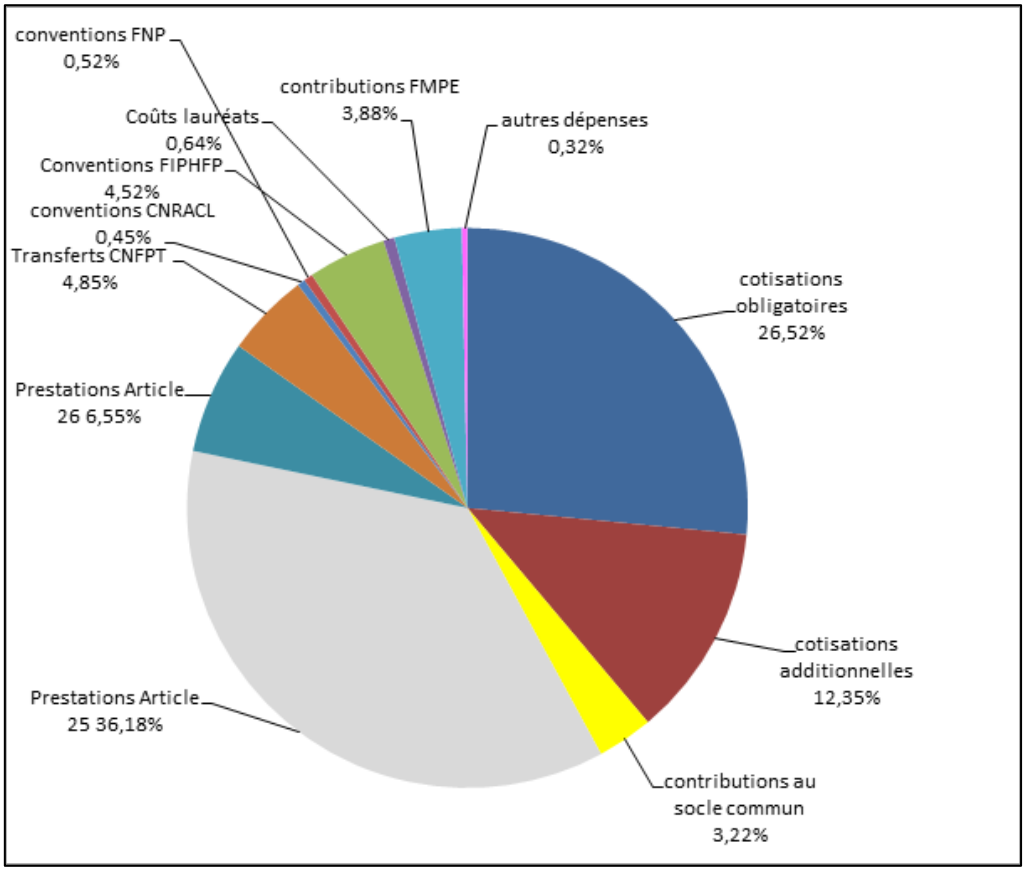
Globalement le fonctionnement est excédentaire depuis au moins 2013, même si cet excédent est moindre en 2015 (30 567 K€) qu'en 2013 (37 096 K€). Il représente près 5,5 % des produits en 2015.

Sur la période 2013-2015, les charges augmentent légèrement plus que les produits.

Les produits sont constitués en 2015 pour plus de 60 % par l'ensemble des cotisations et prestations. Celles-ci ont augmenté de 5,17 % de 2013 à 2015.

La cotisation obligatoire représente 28,8 % des ressources totales et 47,6 % des cotisations des collectivités locales et autres prestations.

Répartition des produits de fonctionnement en 2017



Source *: enquête 2017 de la FNCDG*

Les cotisations obligatoires ont tendance à diminuer légèrement depuis 2015 alors que celles du socle commun augmentent (3,22 % en 2017 contre 0,28 % en 2014), ainsi que la part des autres prestations non obligatoires. Parmi celles-ci, la refacturation de personnel mis à disposition (article 25 de la loi de 1984) représente la recette la plus importante (36,18 % en 2017).

Les charges sont constituées essentiellement des charges de personnel (près de 72 % en 2015). Elles augmentent fortement sur la période 2013-2015 : 9,84 %.

Retraitées des charges de personnels mis à disposition, les charges de personnel propres aux centres ne sont plus que de 251 864 K€ en 2015 soit 47,7 % des charges de fonctionnement. Leur augmentation est de 10,87 %.

Selon les enquêtes de la FNCDG, la part des charges liées à l'exercice des missions facultatives sont les plus importantes (64,35 % en 2017) et a augmenté depuis 2014 (60,98 %). **Les dépenses liées aux missions obligatoires** ont progressé de 5 points depuis 2014, même si leur part relative a diminué (39,2 % en 2017 contre 35,65 % en 2014).

La situation des CDG est globalement excédentaire avec un fonds de roulement estimé à 280 M€ fin 2015[144] mais la situation est très hétérogène selon les centres.

3.3.2. La situation budgétaire par centre

La cotisation obligatoire pèse plus de 70 % des recettes totales dans seulement 5 centres de gestion sur 96, et plus de 50 % dans 17 d'entre eux. Les autres centres ont des ressources plus diversifiées grâce aux cotisations facultatives et à la rémunération de leurs prestations ; ces centres qui sont moins concernés par la mesure d'économie sont sans doute aussi les mieux gérés et ceux qui offrent la meilleure qualité de service, puisque les collectivités acceptent de leur acheter des prestations supplémentaires.

Parmi les 20 centres les plus dépendants de la cotisation obligatoire donc les plus touchés par la baisse du taux, certains dégagent un bénéfice net moyen sur les trois dernières années, certains ont des bénéfices limités voire des pertes sur les années récentes, mais disposent d'excédents accumulés significatifs.

Plus généralement, la situation financière de chaque centre semble essentiellement liée à la qualité de sa gestion et à sa capacité à attirer une clientèle de collectivités au-delà des petites communes obligatoirement affiliées. On ne constate pas d'inégalité en fonction de la taille et/ou du caractère rural ou urbain du département.

3.3- Appréciation des coûts par catégorie d'actes de gestion

Celle-ci n'a pas été possible, les CDG ne disposant pas tous ou seulement de façon partielle d'une comptabilité analytique fiable, même si des progrès semblent avoir été réalisés depuis quelques années. La FNCDG indique en effet qu'en 2015, 78,46 % des CDG disposent d'une comptabilité analytique. Ils étaient seulement 37 % en 2005. À noter que les nombreux contrôles de CDG réalisés par les chambres régionales des comptes (CRC) mettent pratiquement tous en évidence cette carence.

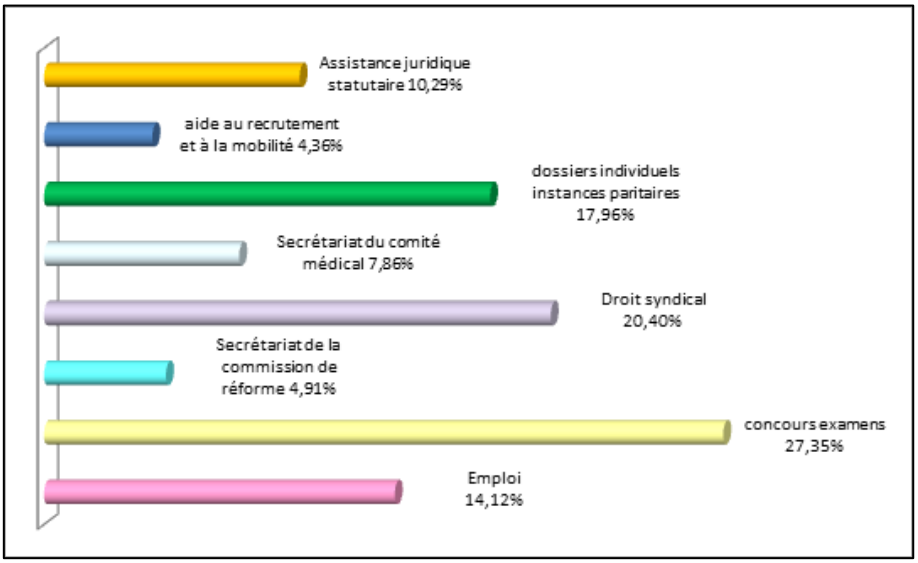
L'enquête 2017 de la FNCDG apporte cependant des éléments sur la part des dépenses par types de missions, mais il reste difficile d'apprécier les équilibres financiers entre missions obligatoires et missions facultatives, du fait de ne pas pouvoir disposer des recettes correspondantes à chaque mission.

[144] D'après la direction du budget.

D'après la FNCDG et un certain nombre de rapports des CRC, les missions obligatoires ont du mal à s'équilibrer et elles sont en partie financées par les missions facultatives. En effet, **d'après l'enquête 2017 de la FNCDG, seuls 28,57 % des CDG parviennent à équilibrer leurs missions obligatoires** : cela résulte de l'augmentation des missions obligatoires depuis 2012 à taux de cotisation inchangé.

Concernant les missions obligatoires, l'enquête met en évidence le coût croissant des missions liées au secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux, de l'aide au recrutement et de l'assistance juridique, comme le montre le schéma ci-après.

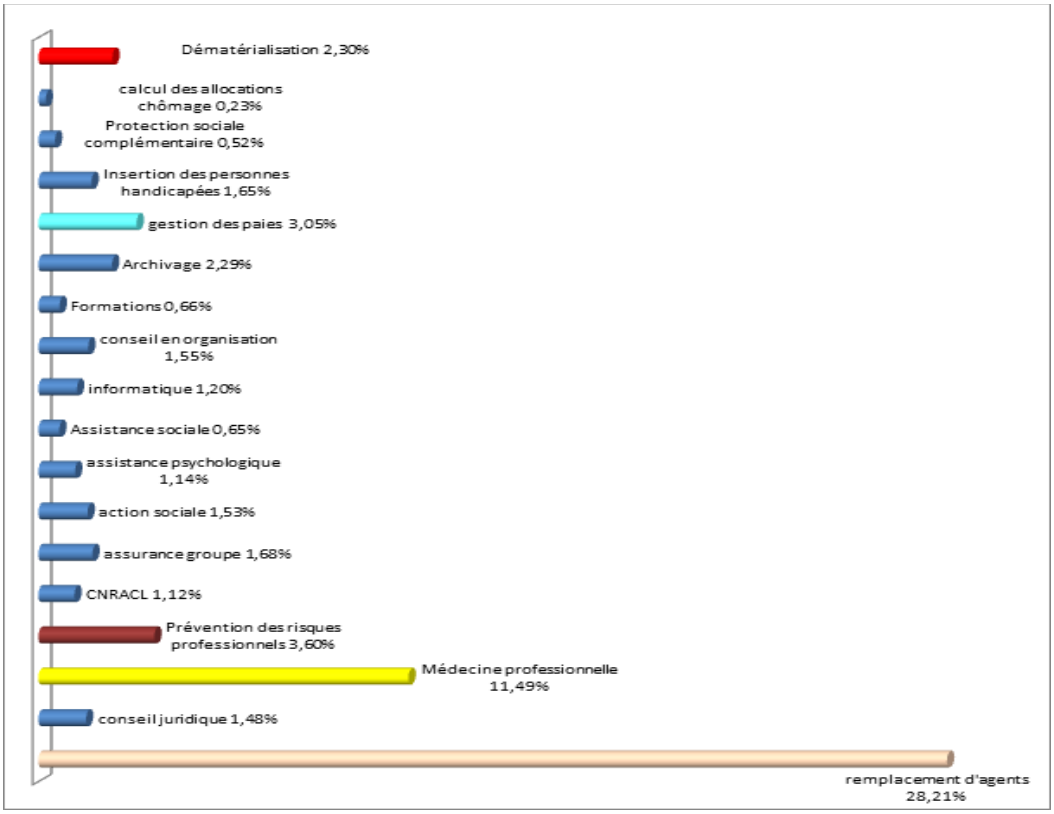
Part de certaines missions obligatoires sur la cotisation obligatoire en 2017



***Source** : enquête 2017 de la FNCDG*

Concernant les missions facultatives, les charges les plus lourdes concernent le remplacement des agents et la médecine professionnelle. A noter une augmentation des coûts liée à la gestion des paies, au conseil en organisation ou au conseil en matière de numérisation et de dématérialisation du fait du développement de ces activités.

Dépenses liées aux missions facultatives en 2017



***Source** : enquête 2017 de la FNCD*

En conclusion, quelques indicateurs d'activité RH :

Concernant les missions obligatoires :

- **le ratio agent gérant/agent géré**

- Selon les données de l'enquête 2017 de la FNCDG**, un agent gère en moyenne 454 agents :** effectif moyen géré de 9 620 agents par CDG pour les affiliés obligatoires sur le nombre moyen d'agents gérant les affiliés obligatoires de 21,17 ETP (hors fonctionnement général).
  Ce ratio parait élevé mais il ne prend pas en compte les agents affectés au fonctionnement général (en moyenne 12,22 effectifs ETP sur un total de 60,7).
- Si l'on prend en compte une partie des agents affectés au fonctionnement général à due proportion de ceux travaillant aux missions obligatoires (soit environ 5,33 ETP), le ratio
  n'est plus que de **363 agents gérés par agent gérant**.

- **Le coût annuel d'un agent géré**

  On peut l'estimer à environ 220,4 € par agent, à partir du mode de calcul suivant : cotisation obligatoire 2015 (160 950 K€) sur le nombre d'agents relevant des CAP de CDG (730 305).
  Cette valeur est certainement sous-estimée, car elle présuppose que les missions obligatoires s'équilibrent financièrement, ce qui n'est le cas en 2017 que pour 28,57 % des CDG selon l'enquête de la FNCDG.
  Si on fait ce calcul sur la base des dépenses totales des missions obligatoires de 218 876 K€ (soit 39 % des charges totales), **le coût d'un agent géré est d'environ 299 €.**

Les données ne sont pas disponibles pour effectuer ces mêmes calculs concernant les agents gérés à titre volontaire, ni a fortiori sur l'ensemble des agents gérés (à titre obligatoire et volontaire).

Annexe n° 6 : **Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public chargé de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale, titulaires ou non titulaires. Doté d'un conseil d'administration paritaire, il est présent sur la quasi-totalité du territoire national.

LES CHIFFRES CLES DU CNFPT

EFFECTIFS 2013 *(source : rapport IGA de mai 2014)*

- Au siège : 483 agents.
- Dans les 29 délégations régionales et les 66 antennes départementales : 1 634 agents.
- Dans les 5 instituts : 275 agents.

Soit un total de 2 392 agents.

BUDGET DE FONCTIONNEMENT 2015 *(source : compte financier 2015)*

- **Les produits :** 407,9 M€ dont 362,35 M€ de cotisation des collectivités territoriales.
- **Les charges** : 386,5 M€ dont 131 M€ de masse salariale.

ACTIVITÉS 2015 PAR RAPPORT A 2008 *(source : chiffres clé du CNFPT)*

- Plus de **1 000 000 agents formés** (+42 %).
- Plus de **2 600 000 journées de formation stagiaires** (+38 %).
- **1 300 événements** contre 534 en 2008 (+143 %).
- **Coût d'une journée de formation** : **128,7 € par agent** (-10,2 %).

1. STATUT JURIDIQUE ET COMPOSITION

Créé par **la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale** (Titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales), plusieurs fois modifiée, le CNFPT est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière regroupant l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux qui est dédié à la formation de leurs agents (article 12). La section II du Chapitre II de la loi lui est consacrée (**articles 12 à 12-4**).

1.1. Les instances de gouvernance

Le CNFPT est doté d'instances nationales et régionales (1 200 représentants des employeurs et des personnels).

<u>Au niveau national :</u>

- **Le CNFPT est dirigé par un conseil d'administration paritairement composé de 34 membres** (article 12) :
  - 17 représentants des collectivités territoriales : communes (12), départements (3), régions (2),
  - 17 membres représentant les organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux proportionnellement au nombre des voix obtenues lors des élections aux comités techniques :

actuellement 6 pour la CGT (35 %), 4 pour la CFDT (23 %),3 pour FO (18 %), 2 pour FA-FPT (12 %), 1 pour l'UNSA (6 %), 1 pour la CFTC (6 %).

Le conseil d'administration élit en son sein **le président** parmi les représentants des collectivités territoriales et **deux vice-présidents** (un parmi les représentants des collectivités territoriales et l'autre parmi les représentants des organisations syndicales). La voix du président est prépondérante en cas de partage égal des voix.

Un certain nombre de délibérations sont prises par les seuls représentants des collectivités territoriales (dont le vote du budget et du taux de cotisation).

- **Un conseil national d'orientation**, instance paritaire consultative, chargé d'assister le conseil d'administration en matière de formation, élabore chaque année un projet de programme national de formation. Il est présidé par un représentant des personnels.

- **Le siège** regroupe 483 agents *(source : rapport IGA de 2014)*, en charge des fonctions supports (finances, achats-marchés, systèmes d'information, juridique, ressources humaines, communication)

<u>Au niveau territorial :</u>

- **29 délégations régionales et 66 antennes départementales** se répartissent sur l'ensemble du territoire (1 634 agents *selon le rapport IGA de 2014).* Elles sont de taille très variable (de 1 pour l'antenne du Puy de Dôme à 85 pour celle du Nord Pas de Calais).
  Chaque délégation est dotée d'un conseil régional d'orientation présidé par un délégué élu par les représentants des collectivités territoriales siégeant à ce conseil. Instance paritaire consultative, le conseil élabore, selon les directives du CNFPT, le programme des formations qui doivent être assurées par la délégation.

- **5 instituts nationaux sont situés dans les territoires** (275 agents *selon le rapport IGA de 2014*) :
  - L'institut national des études territoriales (INET) : situé à Strasbourg, il assure la formation initiale des personnels de catégorie A+ et la formation continue des cadres dirigeants,
  - 4 instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) : situés à Angers, Montpellier, Nancy, Dunkerque, ils sont chargés de la formation initiale et continue des agents territoriaux et de la préparation aux concours.

EXTRAITS DU RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES DE FEVRIER 2016 :

« Un régime juridique à clarifier »

« Dans une décision du 12 janvier 1989, le Conseil constitutionnel qualifiait le CNFPT d'« établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ». Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification. Les documents du CNFPT mettent en avant tantôt la qualification nationale, tantôt la qualification locale. Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement qui ne permet pas de déterminer avec une pleine certitude le régime juridique qui lui est applicable, ce dont le CNFPT tire avantage. Source de nombreuses incertitudes et de risques juridiques, le statut et le régime juridique applicables au CNFPT devraient être clarifiés.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection, après chaque scrutin local, de leurs représentants au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes. Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, si le quorum de neuf représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

Le CNFPT est un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » de manière obligatoire toutes les collectivités concernées, et financé par un prélèvement obligatoire qui relève de l'État. Le CNFPT n'est rattaché en réalité à aucune collectivité publique et ne fait l'objet d'aucune sorte de contrôle spécifique, au-delà d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire prévus par la loi selon le modèle s'exerçant sur les collectivités territoriales. **»**

2. MISSIONS ET MODES DE FINANCEMENT

Les missions du CNFPT font l'objet de l'article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984 :

Le CNFPT dispose d'une compétence générale en matière de « définition des orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale » qui se traduit par la définition et l'organisation :

- des préparations aux concours et examens de la fonction publique territoriale ;
- des formations obligatoires et réglementées ;
- de la formation continue (perfectionnement ou formation personnelle).

Il met en œuvre les procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle et d'équivalence des diplômes.

Il suit les demandes de validation des acquis de l'expérience et des demandes de bilan de compétence.

Il gère l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale et du répertoire national des emplois de direction.

Il met à disposition du CSFPT des moyens (article 9 de la loi du 26 janvier 1984), soit environ 770 K€ en 2017 d'après les informations fournies par le CNFPT.

Il gère 4 cadres d'emploi : administrateur territorial, ingénieur en chef, conservateur des bibliothèques et conservateur du patrimoine (concours et examens professionnels, publicité des créations et vacances d'emploi, prise en charge des FMPE, reclassement des inaptes).

La loi du 19 février 2007 a transféré les dernières missions de gestion des agents et l'organisation des concours (à l'exception des catégories A+) assurées par le CNFPT aux centres de gestion. La loi prévoit que ces transferts *« font l'objet d'une compensation financière à la charge du Centre national de la fonction publique territoriale, pour un montant équivalent aux dépenses qu'il exposait au titre des attributions transférées »* (nouvel article 22-1 de la loi du 26 janvier 1984). Les conditions financières de ces transferts ont été réglées par le **décret n° 2009-1732 du 30 décembre 2009**, dans la mesure où elles n'ont pas pu l'être par convention comme la loi le prévoyait. Le coût de cette compensation a été calculé à partir de la moyenne des dépenses actualisées qu'a consacrées le CNFPT à l'organisation des concours transférés au cours des cinq dernières années.

Compensation financière versée aux CDG en 2014 et 2015

En K€	2014	2015	2015/214
1- Versement du CNFPT aux CDG	16 685	18 481	+10,76 %
2- Montant de la cotisation des collectivités au CNFPT	353 786	362 351	+2,42 %
Part du versement CDG dans les cotisations	**4,710 %**	**5,100 %**	
Impact sur la contribution des collectivités au CNFPT de 0,9 %	**-0,047 %**	**-0,051 %**	

Source : compte financier 2015 du CNFPT

Le CNFPT estime qu'en 2017, le reversement aux CDG devrait atteindre 22 M€ représentant environ une imputation de 0,1 % sur la cotisation reçue des collectivités.

Le rapport de l'IGA de mai 2014 analyse en détail ce système de compensation.

Il met en évidence ses deux limites :

- la persistance d'un circuit indirect de transfert financier du CNFPT vers les centres de gestion coordonnateurs ;
- l'inadéquation possible entre le montant reversé et l'évolution des missions transférées.

C'est pourquoi le rapport préconise que :

- les CDG recueillent directement les cotisations liées aux concours auprès des collectivités (recommandation 13) : recommandation non encore suivie d'effet ;
- cette mission soit intégrée à un bloc indivisible de mission auquel toutes les collectivités seraient obligatoirement affiliées avec un taux de cotisation faible (recommandation 12) : recommandation non encore suivie d'effet.

Selon le rapport « *cela permettrait de revoir le mode de calcul de cette compensation et de la rendre plus réactive aux évolutions statutaires et en rapport avec l'activité réelle de chaque centre de gestion. En effet, depuis le transfert des concours en 2010, ceux-ci ont fortement évolué et leur nombre n'est plus le même. De plus les centres de gestion n'organisent plus les concours au même rythme que celui du CNFPT précédemment* ».

Ce sujet, toujours non résolu, reste sensible dans les relations entre le CNFPT et les centres de gestion. Le CNFPT est favorable à ce que les CDG perçoivent directement la cotisation liée aux concours, tout en estimant qu'il est nécessaire de revoir son mode de calcul qui lui paraît à ce jour surévalué du fait de la diminution du nombre de concours organisés.

Les ressources du CNFPT sont prévues par les articles 12-2 et 12-2-1 de la loi du 26 janvier 1984. Elles consistent essentiellement en **une cotisation obligatoire** versée par les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics. Elle est assise sur la masse des rémunérations versées à leurs agents.

Un **prélèvement supplémentaire obligatoire** est versé par les offices publics d'habitation à loyer modéré (HLM) pour financer un programme national d'actions de formation spécialisées pour leurs agents.

C'est le conseil d'administration qui vote le taux maximum de la cotisation obligatoire et du prélèvement supplémentaire. Le taux maximum de la cotisation obligatoire a fluctué entre 1 % et 0,9 % selon les années entre 2011 et 2017. **Il est depuis 2016 fixé à 0,9 %.**

3. FONCTIONNEMENT

3.1. Moyens financiers

Budget de fonctionnement en 2014 et 2015

En K€	2014	2015	Evolution en %
Recettes réelles de fonctionnement*	**399 742**	**415 904**	**+4,04 %**
dont			
Cotisations collectivités territoriales	*353 786*	*362 351*	*+2,42 %*
Formations payantes	*21 184*	*12 844*	*-39,37 %*
Subventions et participations(conventions nationales)	*1 864*	*2 613*	*+40,15 %*
Refacturation de budgets annexes	*14 546*	*14 330*	*-1,48 %*
Personnel pris en charge (FMPE)		*1 979*	
Recettes de gestion		*1 090*	
Recettes de personnel (MAD)		*4 517*	
Dépenses réelles de fonctionnement	**349 154**	**386 546**	**+10,71 %**
dont			
Formation	157 193	174 938	+11,29 %
Gestion	40 804	46 862	+14,85 %
Personnel permanent	126 236	130 993	+3,77 %
Emploi	54	59	+8,70 %
Concours	17 754	19 453	+9,57 %
Personnel pris en charge	4 227	4 353	+2,99 %
Intérêt de la dette	694	2 089	+201,12 %
Divers	12 600	7 799	
Épargne brute	**50 588**	**29 358**	**-41,97 %**

*y compris cession des locaux rue de Grenelle pour 7 980 K€

Source : présentation du compte financier 2015 au conseil d'administration du CNFPT du 29 juin 2016

Les budgets 2014 et 2015 mettent en évidence l'importance des cotisations des collectivités (91% des recettes réelles de fonctionnement en 2015 hors recettes exceptionnelles) et de la masse salariale (près de 75% des dépenses de fonctionnement). La croissance des dépenses est supérieure à celle des ressources :

plus de 10 % contre 4 %. L'épargne brute, bien qu'en baisse importante en 2015, représente 7 % des ressources.

La baisse de la cotisation de 1 % à 0,9 % en 2016 devrait représenter selon le CNFPT[145] une diminution de produit de -10 % soit environ 36 M€, ce qui induirait un déséquilibre budgétaire de 27 M€ (après prise en compte des amortissements de 11 M€). L'équilibre de la section de fonctionnement nécessite donc des économies à hauteur de 27 M€ (plus une marge de sécurité estimée à 4-5 M€). Le déséquilibre de l'année 2016 sera couvert par les résultats antérieurs et le fond de roulement (après investissement) reportable en 2017 ne serait plus que de 12 M€ (il était de 70 M€ fin 2015). Le CNFPT estime donc que ses réserves sont en passe d'être totalement consommées et qu'il est dans l'obligation d'engager une diminution pérenne de ses charges de fonctionnement dès 2017 (dont 50 % directement affectées à la formation et aux concours). C'est la raison pour laquelle le CNFPT a baissé de façon significative ses prestations de formation, en particulier celles destinées en « intra » aux grandes collectivités, ou qu'il cherche à négocier sur ces formations spécifiques des cofinancements avec les collectivités[146].

3.1. Effectifs gérants

Les effectifs 2013 : 2 392 agents (source : rapport IGA de mai 2014)

- au siège : 483 agents,
- dans les 29 délégations régionales et les 66 antennes départementales : 1 634 agents,
- dans les 5 instituts : 275 agents.

3.2. Volume et coût de l'activité de formation

Selon la Cour des Comptes[147], en matière de formation « *les dépenses totales des collectivités se sont élevées en 2013 à plus de 650 M€. Elles se répartissent pour moitié entre, d'une part la cotisation obligatoire versée au CNFPT, et d'autre part, les sommes versées au titre de formations payantes (au CNFPT ou à d'autres organismes), qui sont passées de 263 M€ en 2007 à 326 M€ en 2013 (+24%).* »

Sur la période 2008 à 2014, la Cour des comptes met en évidence la hausse importante de l'activité de formation du CNFPT, qui passe de 11 707 043 heures de formation stagiaire en 2008 à 14 470 000 en 2014.

Les données transmises par le CNFPT à partir de la période 2014 : « Après une année stable en 2014 avec une croissance de 1,5 %, l'activité en 2015 a fortement progressé avec une augmentation de 5,6 %. En cumulé, entre 2008 et 2015, la croissance du volume d'offre de formation a bondi de 38 % (exprimé en journée formation stagiaire). Les dépenses directes de formation, sont quant à elles, passées de 157,2 M€ à 174,9 M€ entre 2014 et 2015, soit une progression de 11,2 %. ».

L'année 2017 devrait marquer une rupture dans cette évolution. En effet, pour faire face à ses difficultés financières du fait de la baisse de la cotisation à 0,9 % depuis 2016, le conseil d'administration du CNFPT a adopté **« une stratégie d'adaptation au 0,9 % »** pour 2017 : tout en maintenant son maillage territorial pour former au plus près des territoires, les formations « intra » seront réduites à 50 % soit une économie de 15 M€, la baisse des coûts de formation sera recherchée en territorialisant un maximum d'actions de formation et en augmentant le nombre de participants aux formations tout en renforçant la présence

[145] D'après la note transmise par le CNFPT, réalisée par le *Cabinet Michel KOKLER*, 25 janvier 2017.
[146] Cf. § 3.2. ci-dessous.
[147] Rapport public annuel 2016.

active en portant le coût de l'absentéisme de 30 à 130 €, un effort de gestion sera réalisé en particulier sur la maîtrise de la masse salariale afin de préserver au mieux le budget formation, le développement du numérique et de la pédagogie active seront accélérés (formations en présentiel associées au numérique dans l'offre de 2018).

Le CNFPT, dans son rapport d'activité 2014, met en évidence le faible coût de ses formations comparé à d'autres organismes : le coût moyen par stagiaire d'une journée de formation est de 133 € pour le CNFPT, contre 460 € pour un organisme public ou parapublic et 667 € pour un organisme de formation privée.

En conclusion de son rapport de février 2016 sur la gestion du CNFPT, la Cour des Comptes recommande au CNFPT d'accélérer certaines évolutions engagées depuis 2011 **qui permettraient des économies d'échelle et la diminution des coûts de formation :**

« L'évolution du CNFPT met en lumière le vaste potentiel de modernisation que permettent les outils numériques dans l'amélioration des missions de service public comme dans la transformation du management des organisations. Cependant, il illustre aussi toute la difficulté, pour les pouvoirs publics, à tirer de ces investissements une réduction du niveau de la dépense publique, notamment à travers la maîtrise des dépenses de personnel. L'intégration du numérique dans les activités de formation du CNFPT montre la manière dont est reconfigurée la chaîne de valeur de la formation professionnelle : les coûts fixes augmentent de façon importante en amont de la production (coûts de recherche et développement, renouvellement des modules de formation numériques), mais permettent en aval des économies d'échelle qui seraient d'autant plus importantes qu'elles bénéficieraient à un public élargi, à un coût marginal quasi nul. ».

Tout en recommandant également une gestion plus économe, la Cour estime que *« le niveau des ressources du CNFPT devrait être fixé non plus par l'établissement, mais par la loi en fonction de son activité et de ses orientations. ».*

Le plan stratégique du CNFPT pour 2017 adopté pour répondre à la diminution de la cotisation, prend en compte ces recommandations, en particulier avec le développement des outils numériques.

Annexe n° 7 : **Enquête menée auprès des collectivités territoriales relative à leur gestion des ressources humaines**

Objet de l'enquête

En l'absence de données quantitatives et qualitatives exhaustives et consolidées à l'échelle nationale, la mission a élaboré, avec l'appui des différentes associations rassemblant les collectivités territoriales, un questionnaire dans l'objectif de mieux cerner l'exercice par les collectivités territoriales de la GRH.

Le questionnaire comportait les questions suivantes :

- Coordonnées du répondant
- Département
- Nom de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre
- Type de collectivité territoriale[148]
- Population légale au sens de l'INSEE pour les années 2013 à 2017
- Budget de fonctionnement (section de fonctionnement votée) pour les années 2013 à 2017
- Masse salariale pour les années 2013 à 2017
- Nombre total d'ETP pour les années 2013 à 2017
- Nombre total d'ETP de catégorie A pour les années 2013 à 2017
- Nombre total d'ETP de catégorie B pour les années 2013 à 2017
- Nombre total d'ETP de catégorie C pour les années 2013 à 2017
- Nombre total d'ETP de non titulaires pour les années 2013 à 2017
- Votre collectivité dispose-t-elle d'un SIRH ?
- Si oui, nom de l'éditeur et/ou de la solution utilisé(e) ?
- Si oui, champs couverts[149] ?
- Un projet de création ou de modification de SIRH est-il en cours ?
- Si SIRH en projet, champs couverts[150] ?
- Si SIRH en projet, nom de l'éditeur et/ou de la solution choisi(e) ?
- Si SIRH en projet, échéance mise en service prévue ?
- Disposez-vous ou utilisez-vous d'autres applications/solutions pour gérer tout ou partie de vos RH ?
- Si oui, lesquelles (solutions bureautiques, solutions spécifiques...) ?
- Effectifs totaux affectés à la GRH, au 1er janvier 2017
- Effectifs totaux affectés à la gestion de la paie-carrière seulement, au 1er janvier 2017
- Effectifs totaux affectés à la gestion des recrutements et des mobilités, au 1er janvier 2017
- Effectifs totaux affectés à la prévention des risques professionnels et au suivi médico-social des agents, au 1er janvier 2017
- Effectifs totaux affectés à la gestion du dialogue social et des instances paritaires, au 1er janvier 2017
- Votre collectivité a-t-elle recours aux prestations du CDG ?
- Si recours aux prestations du CDG, depuis quelle date ?
- Si recours aux prestations du CDG au 1er janvier 2017, celui-ci relève-t-il de l'affiliation obligatoire ?

[148] Région, département, commune, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole, collectivité métropolitaine à statut particulier, département d'outre-mer, région d'outre-mer, collectivité territoriale unique.
[149] Choix multiple offert : paye, carrière, gestion des absences, gestion des temps et de l'activité, gestion de tous types de congés, gestion des recrutements, gestion des demandes de mobilité, gestion individualisée des formations, gestion des évaluations et des entretiens annuels, module GPEC, autres.
[150] Choix multiple offert : paye, carrière, gestion des absences, gestion des temps et de l'activité, gestion de tous types de congés, gestion des recrutements, gestion des demandes de mobilité, gestion individualisée des formations, gestion des évaluations et des entretiens annuels, module GPEC, autres.

- Si recours aux prestations du CDG au 1er janvier 2017 au titre de l'affiliation volontaire, socle uniquement ?
- Votre collectivité a-t-elle recours à des prestations facultatives du CDG ?
- Si votre collectivité a recours à des prestations facultatives du CDG, de quelles prestations s'agit-il[151] ?
- Votre collectivité envisage-t-elle de ne plus recourir à tout ou partie des prestations du CDG ?
- Si oui, pour quelle(s) raison(s)[152] ?
- Diriez-vous que votre collectivité a mis en place une ou des mesures, dispositifs ou projets innovants visant la simplification et/ou l'optimisation de votre GRH ?
- Si oui, de quelle(s) mesure(s), dispositif(s) ou projet(s) s'agit-il[153] ?
- Si oui, décrivez la pratique innovante n°1[154] ?
- Si oui, décrivez la pratique innovante n°2 ?
- Si oui, décrivez la pratique innovante n°3 ?
- Parmi ces pistes d'optimisation de la GRH des collectivités, lesquelles conviendrait-il de privilégier[155] ?
- Quelle pratique innovante n°1 recommanderiez-vous[156] ?
- Quelle pratique innovante n°2 recommanderiez-vous ?
- Quelle pratique innovante n°3 recommanderiez-vous ?

Méthodologie et périmètre de l'enquête

Le questionnaire a été conçu pour être administré en ligne afin de faciliter la saisie des réponses par les répondants et l'exploitation de celles-ci par la mission. Le lien internet permettant d'y accéder a été diffusé en mars 2017 par les différentes associations regroupant les collectivités territoriales[157] auprès de leurs adhérents. Certaines d'entre-elles ont sensibilisé leurs adhérents à plusieurs reprises pour les inciter à y répondre.

[151] Choix multiple offert : la gestion des paies, la rédaction d'actes, le recrutement d'agents, le remplacement d'agents, la mise à disposition de fonctionnaires affectés à des missions permanentes à temps non complet, la gestion de l'action sociale de services sociaux -souscription de contrats-cadres pour prestations action sociale et santé et prévoyance, la souscription de contrats d'assurances, le conseil de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, la médecine professionnelle, la gestion administrative des comptes épargne-temps, le concours apporté aux organismes de retraite, l'accompagnement dans l'élaboration des plans de formation, le conseil/information sur les questions statutaires, autre(s).

[152] Choix multiple offert : dépassement du seuil d'affiliation obligatoire, prestation(s) susceptible(s) d'être assurée(s) en interne, prestation(s) susceptibles d'être assurée(s) par des tiers, autre(s).

[153] Choix multiple offert : suppression d'actes de gestion jugés inutiles ou redondants, réorganisation des services gestionnaires, partage de la fonction GRH entre le service/direction en charge de la GRH et les autres services/directions de la collectivité, numérisation/dématérialisation/automatisation de la production de tout ou partie des actes de gestion, mutualisation de la gestion de tout ou partie des actes, externalisation de certains processus RH (exemple: édition des bulletins de paie), autre(s).

[154] Description des objectifs à court, moyen et long termes, moyens humains, juridiques et financiers mobilisés, conditions à réunir, difficultés et appuis rencontrés, gains estimés ou attendus (en ETP et/ou en euros, en qualité de service, etc.) à 1, 3 et 5 ans, si possible.

[155] Classer parmi les propositions suivantes : suppression d'actes de gestion jugés inutiles ou redondants, réorganisation des services gestionnaires, partage de la fonction GRH entre le service/direction en charge de la GRH et les autres services/directions de la collectivité, numérisation/dématérialisation/automatisation de la production de tout ou partie des actes de gestion, mutualisation de la gestion de tout ou partie des actes, externalisation de certains processus RH.

[156] Description des objectifs à court, moyen et long termes, moyens humains, juridiques et financiers à mobiliser, conditions à réunir, difficultés et appuis susceptibles d'être rencontrés, gains estimés (en ETP et/ou en euros, en qualité de service, etc.) à 1, 3 et 5 ans si possible.

[157] Régions de France, Association des départements de France, Association des maires de France, France Urbaine, Association des petites villes de France, Association des communautés de France, Association des maires ruraux.

Résultats de l'enquête

Les données collectées sont déclaratives. Elles n'ont pas été vérifiées au-delà d'un contrôle de cohérence. Elles sont très partielles : **seules 13 collectivités territoriales ont répondu au questionnaire**. Il s'agit de :

- 4 régions, dont 3 régions métropolitaines (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Pays-de-la-Loire) et 1 région d'outre-mer (La Réunion),
- 5 départements (Deux-Sèvres, Dordogne, Haute-Garonne, Loir-et-Cher, Somme),
- 2 communes (Lyon, Toulouse),
- 1 métropole (Toulouse),
- 1 communauté d'agglomération (Cap Atlantique).

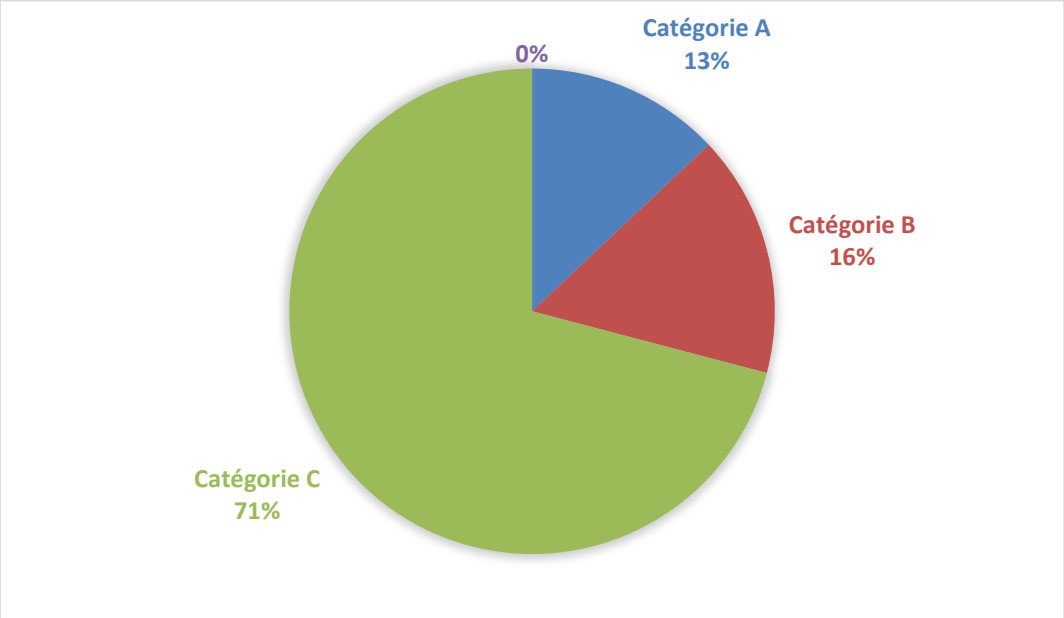
Le faible nombre de réponses, et donc le nombre très important de non-réponses totales, ne permettent pas de conférer à l'échantillon une valeur statistique, ni en taille, ni dans sa structure, d'autant que celui-ci comprend en outre des non-réponses partielles. **Dans ce contexte, les résultats de l'enquête présentés ci-dessous doivent être appréhendés comme un éclairage non représentatif**.

Analyse des réponses

- D'une structure différente de celle de l'ensemble des effectifs, les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines représentent plus de 2 % des effectifs gérés.

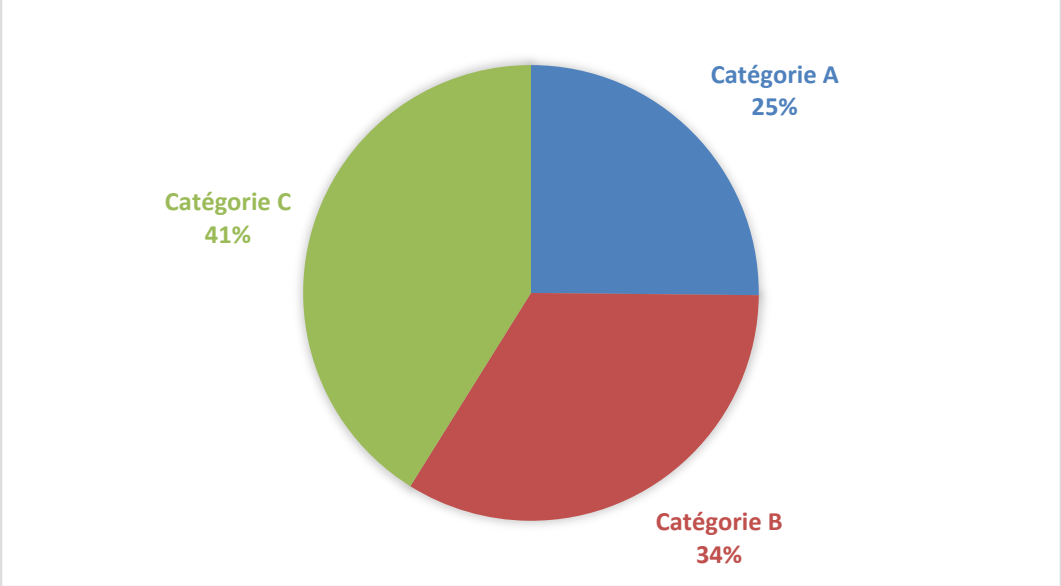
Au 1er janvier 2017, les effectifs des 13 collectivités ayant répondu au questionnaire s'établissaient à **48 306, 4 équivalents temps plein (ETP)**, répartis comme suit :

Répartition par catégorie de l'ensemble des effectifs en ETP



Les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines, soit 1310,2 ETP, comprennent une part plus importante d'agents de catégories A et B.

Répartition par catégorie des effectifs affectés à la GRH en ETP

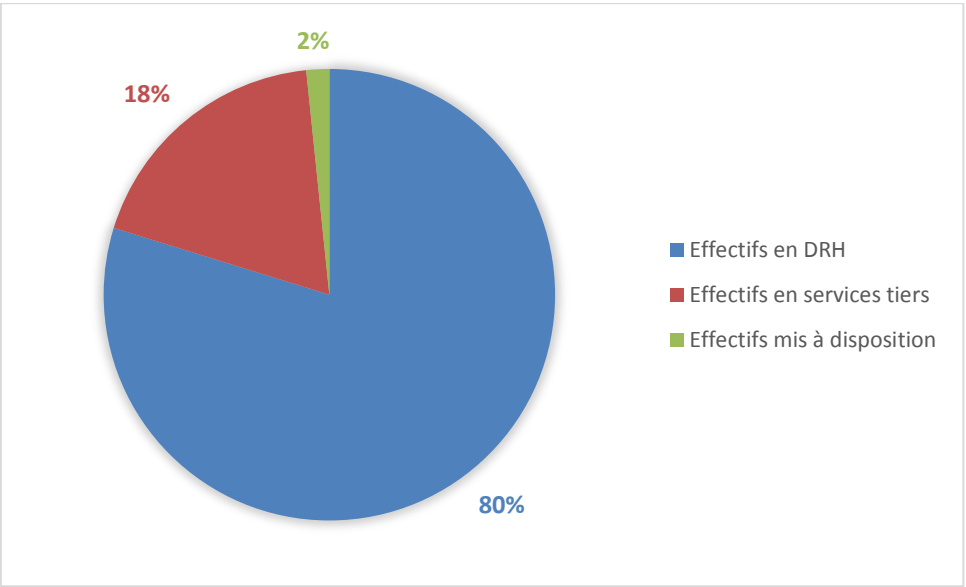


Le ratio gérants/gérés s'établit en moyenne à 2,71 % (soit 1 310,2/48 306,4). Il s'établit à 2,01 % dans les communes, 2,71 % dans les départements et 2,22 % dans les régions.

- Les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines travaillent très majoritairement dans le service central chargé des ressources humaines, principalement à la gestion de la paie et des carrières.

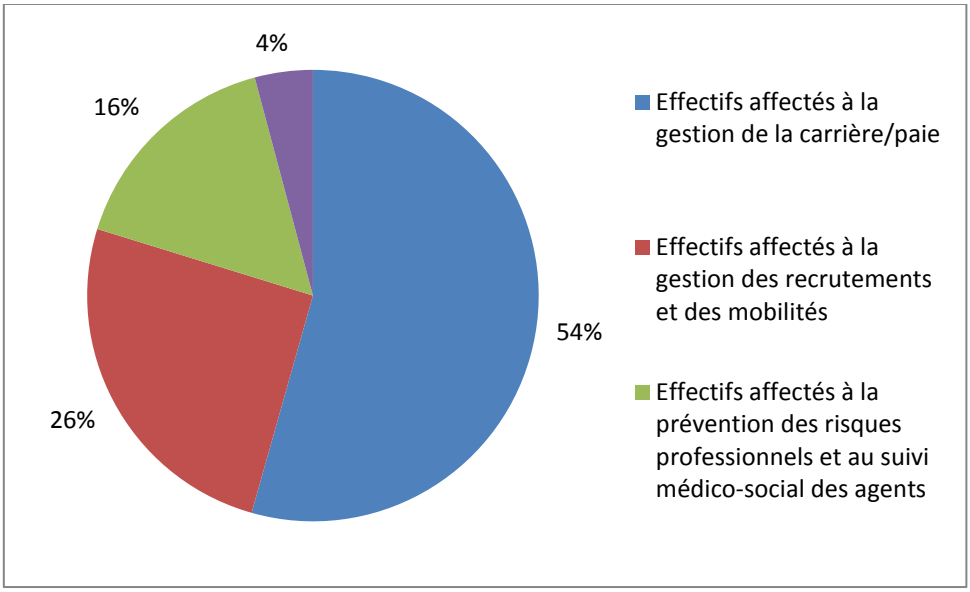
Au 1er janvier 2017, les effectifs dédiés à la GRH étaient très majoritairement affectés dans les services centraux chargés des ressources humaines (en DRH unique, centrale ou commune), le reste des effectifs RH étant affecté dans les autres services (dans les services métiers ou au sein des communes membres de l'EPCI). Quelques agents étaient mis à disposition d'associations gérant l'action sociale.

Répartition des effectifs dédiés à la GRH par type de services



La gestion de la paie et des carrières concentre la majeure partie des effectifs dédiés à la GRH.

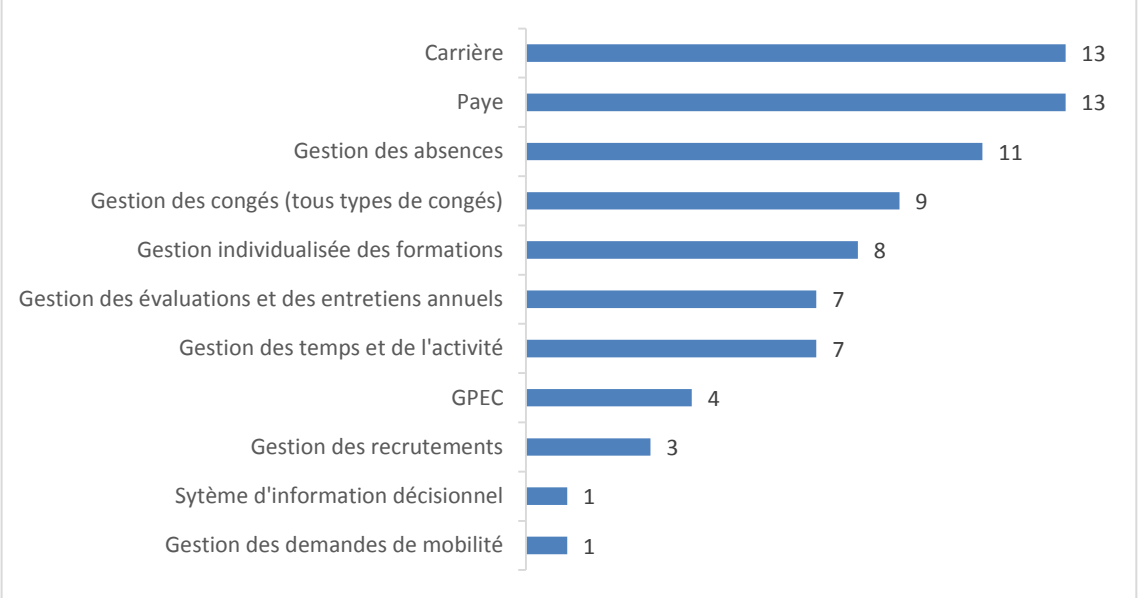
Répartition des effectifs dédiés à la GRH par type d'opérations



- Au périmètre fonctionnel réduit, les SIRH des collectivités sont souvent en chantier.

Les collectivités territoriales ayant répondu disposent toutes d'un SIRH, au périmètre fonctionnel souvent cantonné à la gestion de la paie, de la carrière, des absences et des congés.

Fonctions assurées par les SIRH des collectivités territoriales



Plus de 38 % d'entre-elles (5 collectivités sur 13) déclarent leur SIRH en chantier, essentiellement pour élargir leur périmètre à la GPEC, à la gestion des évaluations et des entretiens annuels et à la gestion des recrutements, et plus de 92 % d'entre-elles déclarent disposer, en sus de leur SIRH, d'autres applications/solutions pour gérer tout ou partie de leur RH, qu'il s'agisse de solutions RH spécifiques ou de solutions bureautiques.

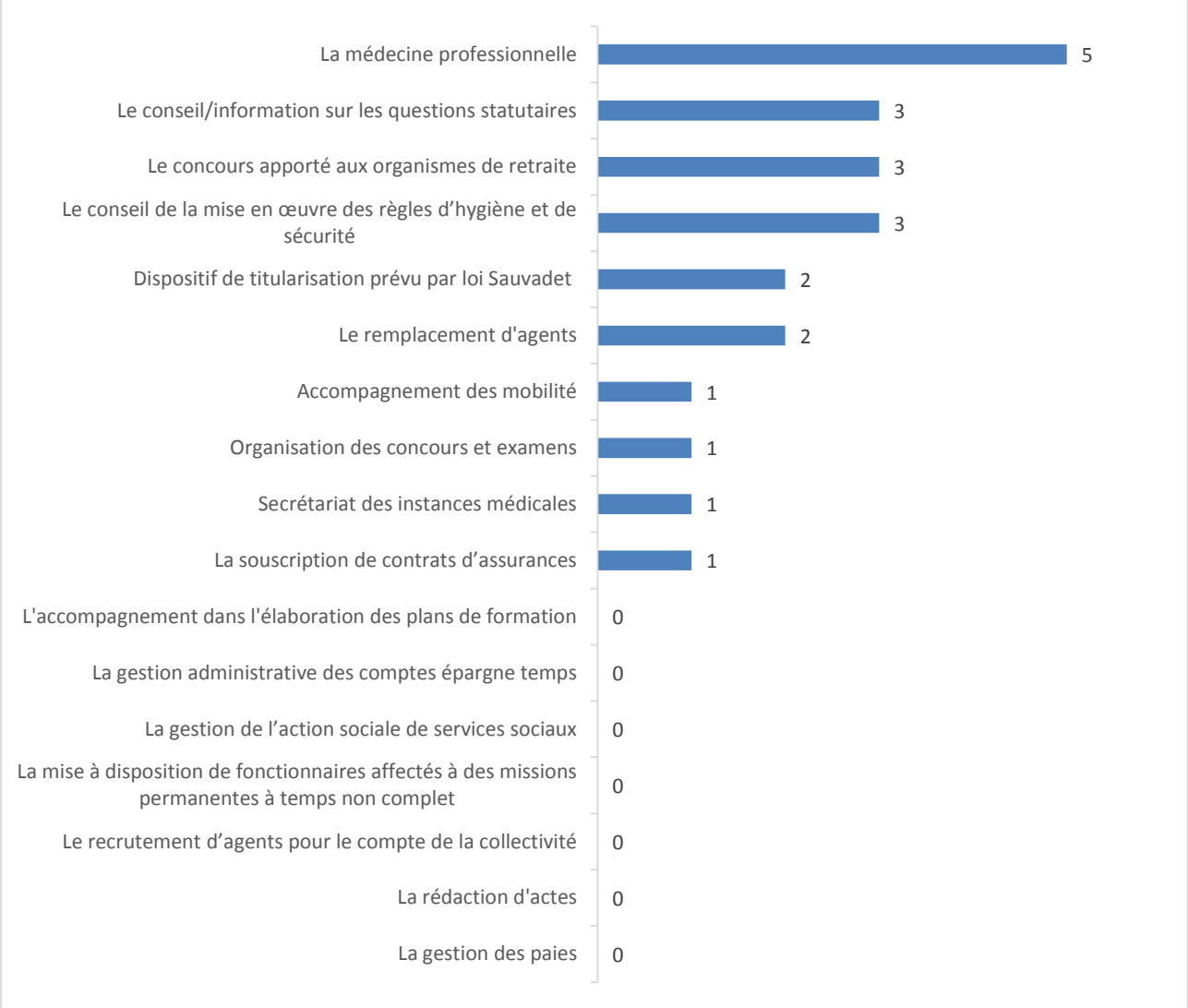
Fonctions objets des chantiers en cours portant sur les SIRH

- Quasiment toutes volontairement affiliées aux CDG, les collectivités territoriales recourent notamment aux prestations du domaine médical.

Seule une collectivité parmi les 13 collectivités ayant répondu au questionnaire est assujettie à l'affiliation obligatoire au CDG. Parmi les 12 autres collectivités, 10 d'entre-elles (soit 83 %) déclarent néanmoins avoir, au 1er janvier 2017, volontairement recours aux prestations des CDG, dont 50 % au titre de l'adhésion au socle.

11 collectivités sur 13 (soit 90 %) déclarent en outre avoir recours aux prestations facultatives des CDG, notamment dans les domaines de la médecine professionnelle.

Prestations facultatives des CDG auxquelles les collectivités ont recours

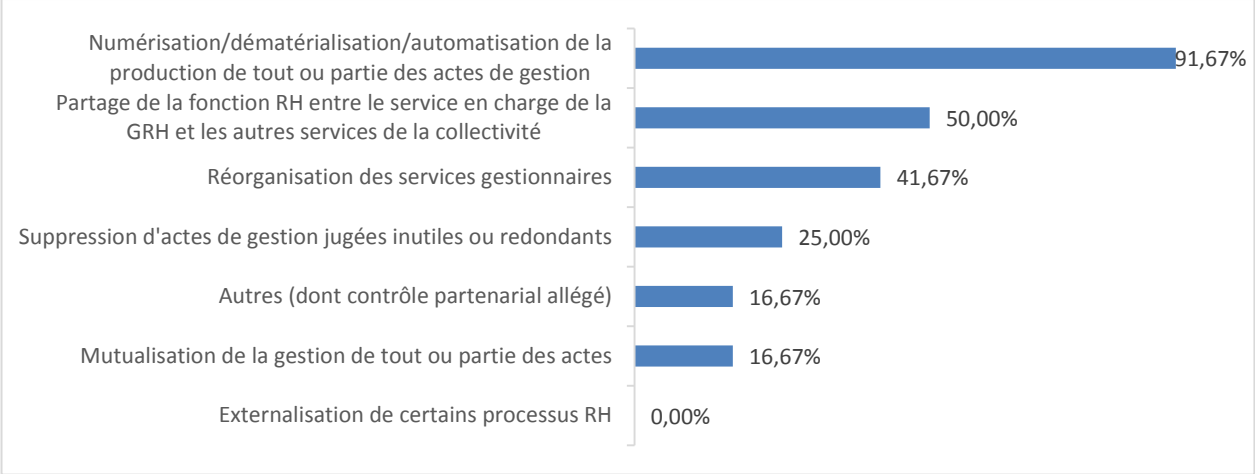


Seule 1 collectivité déclare envisager ne plus recourir à tout ou partie des prestations du CDG.

- La quasi-totalité des collectivités territoriales estiment innover dans leur GRH, essentiellement à travers sa numérisation.

12 collectivités sur 13 (soit plus de 92 %) déclarent avoir mis en place une ou des mesures, dispositifs ou projets innovants visant la simplification et/ou l'optimisation de leur GRH, lesquels relèvent de différentes catégories, notamment la numérisation de la GRH et le partage de la fonction RH.

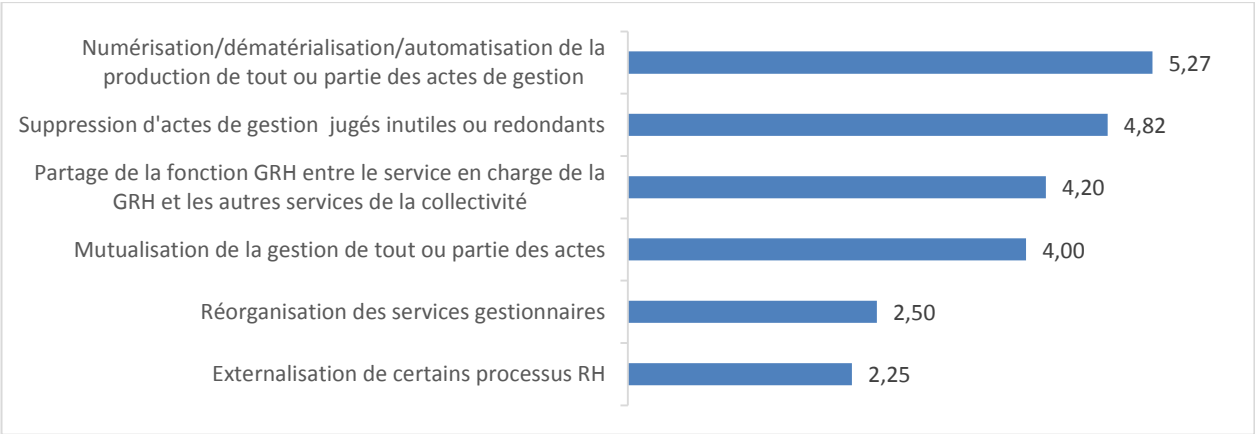
Mesures et dispositifs à travers lesquels les collectivités déclarent innover en matière de GRH



- Parmi les pistes d'optimisation de la GRH des collectivités, certaines sont jugées plus pertinentes que d'autres.

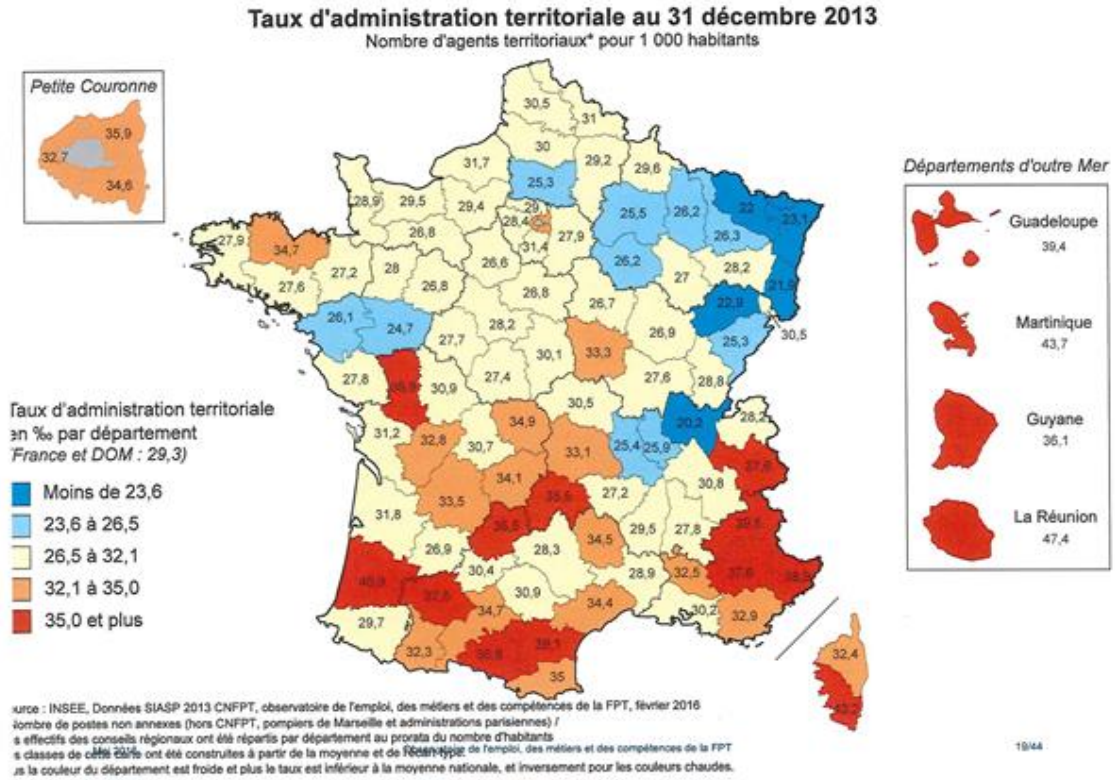
Les répondants à l'enquête étaient appelés à classer par ordre de préférence les 6 pistes d'optimisation proposées. Parmi celles-ci, la numérisation/dématérialisation/automatisation de la production de tout ou partie des actes de gestion obtient le score le plus élevé[158].

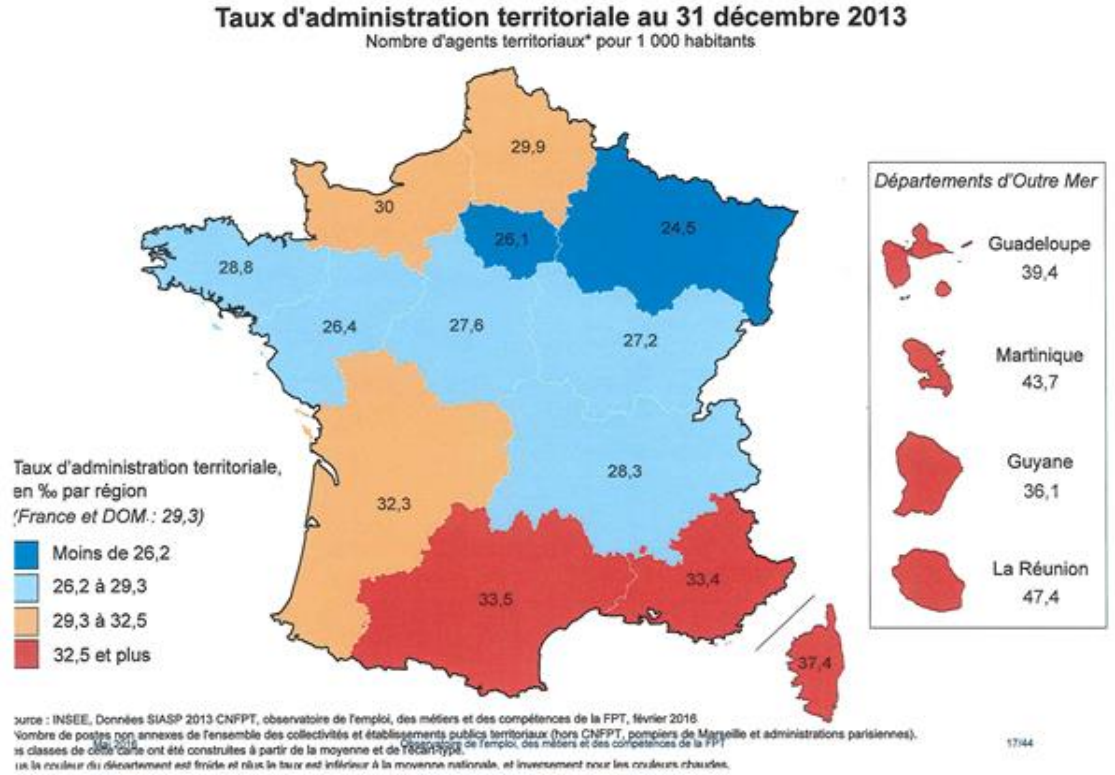
Pistes d'optimisation de la GRH à privilégier



[158]Le classement moyen de chaque choix de réponse s'établit comme suit : $\frac{x1w1 + x2w2 + x3w3 \ldots xnwn}{Total}$ avec w=pondération de la pondération attribuée et x= nombre de réponses pour ce choix de réponse. Les pondérations sont appliquées de manière inversée : le choix de réponse préféré de la personne interrogée (celui qu'elle classe en première position) a la plus grande pondération (6) tandis que le choix qu'elle a le moins privilégié (celui qu'elle classe en dernière position) a la pondération la plus faible (1).

Annexe n° 8 : **Taux d'administration territoriale au 31 décembre 2013**





Annexe n° 9 : **Définition de l'indicateur d'efficience de la gestion des ressources humaines - Guide de la performance-juin 2016**

Fiche 13 : indicateur d'efficience de la gestion des ressources humaines

L'indicateur est calculé sur la base du ratio entre le nombre de personnels gestionnaires ou « effectifs gérants » et le nombre « d'effectifs gérés » (sous-indicateur de contexte) inclus dans le plafond d'autorisations d'emplois.

Les ministères se conformeront à la méthodologie DGAFP établie en 2006, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel.

Les effectifs « gérants » seront indiqués en « équivalent temps plein » (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT). L'unité retenue devra être précisée dans les commentaires techniques. Les « effectifs gérés »[1] seront décomptés en effectifs physiques.

a. Les effectifs gérants

Sont inclus dans le numérateur :

- les agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion de personnels qu'ils n'encadrent pas directement ;

- les agents affectés à des fonctions support dans les services de gestion du personnel.

En revanche, le temps passé par des cadres opérationnels à l'animation de leurs propres équipes ne doit pas être pris en compte.

On entend par services gestionnaires du personnel, les services qui remplissent l'une des quatre grandes fonctions RH : la gestion administrative, la formation, le suivi des conditions de travail et le pilotage de la politique de gestion des RH et des compétences. Il est précisé que les secrétaires ne sont pas comptabilisées sauf si elles sont affectées à plus de 50% à des tâches RH. Les effectifs en charge des contentieux liés aux personnes ne sont pas à inclure.

1° La gestion administrative

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- Gérer les carrières administratives : titularisations, avancements d'échelon (avec ou sans réduction/majoration d'ancienneté), avancements de grade, promotions de corps, mutations, sanctions disciplinaires, sorties définitives (radiation des cadres, admission à la retraite) ;
- Gérer les positions : activité (y compris temps partiel, CFA, congé longue durée), mises à disposition, détachements, congés parentaux, disponibilités, et, pour les non-titulaires, congés de grave maladie ;
- Gérer les éléments de la paie (opérations de pré-liquidation de la paye, saisie des éléments variables) ;
- Gérer le temps de travail et les congés : annuels, formation, maladie ordinaire, longue maladie, paternité, maternité, etc. ;
- Gérer l'indemnitaire et la NBI ;
- Gérer les recrutements : concours, mobilités, détachements entrants, contrat des non-titulaires y compris les occasionnels ou saisonniers ;
- Organiser les élections professionnelles et gérer les droits syndicaux ;
- Constituer et réunir les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires.

2° La formation

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- Organiser la formation continue (y compris à la prise de poste) : élaboration des plans, conception des actions, tenue des actions, évaluation ;
- Organiser la formation initiale (conception, organisation, évaluation, conseil) ;
- Préparer les reclassements, les reconversions hors du ministère ou hors de la Fonction publique.

Les formateurs ne font pas partie des effectifs « organisant la formation ». En revanche, l'organisation matérielle des actions de formation entre en ligne de compte quand elle est assurée par les services du ministère et non pas par des sous-traitants, établissements publics ou autres ministères[2].

[1] Il est fait l'hypothèse qu'une quotité de temps de travail inférieure au temps plein n'induit pas un allègement de l'activité des services gestionnaires.
[2] Les agents et les élèves qui bénéficient de formations ne sont pas « organisateurs » de ces formations et ne sont pas comptés.

Page 31

3° Les conditions de travail
Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- Gérer l'action sociale (y compris l'animation des réseaux comme les comités d'action sociale, les réseaux d'assistants de service social, etc.) ;
- Insérer et gérer les travailleurs handicapés ;
- Organiser l'hygiène et la sécurité : mettre en place et suivre les instances, suivre le document unique de prévention des risques professionnels, etc. ;
- Gérer la médecine de prévention.

4° Le pilotage de la politique de gestion des ressources humaines et des compétences
Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- Élaborer le budget des ressources humaines et des plafonds de masse salariale et d'emplois, veiller au respect des plafonds ;
- Mettre en œuvre des outils de suivi (maintenance et évolution des SIRH, bilan social, etc.) ;
- Conduire les réformes statutaires ;
- Piloter les processus de gestion ;
- Analyser les besoins et prévoir les évolutions quantitatives et qualitatives ;
- Déterminer les emplois-type ;
- Anticiper les recrutements, les formations ;
- Conseiller individuellement les agents ;
- Élaborer les parcours professionnels.

Les ministères pourront inclure les effectifs chargés des fonctions particulières de liquidation de la paye et de gestion des pensions. Ils le préciseront en commentaires techniques.

b. *Les effectifs gérés*

On retiendra les seuls effectifs compris dans le plafond d'autorisations d'emplois d'un ministère et intégralement gérés par lui (recrutement, pré-liquidation de la paye, gestion administrative, etc.).

Ces agents correspondent généralement aux agents en position normale d'activité affectés dans le ministère, celui-ci prenant en charge leur rémunération à partir de son plafond de crédits.
Devront donc être exclus du décompte :

- les personnels faisant l'objet d'une **gestion partagée** avec une autre administration : agents détachés entrants ou sortants, agents mis à disposition entrants ou sortants ;
- les personnels « affectés » dans un autre ministère ou établissement public ;
- les personnels en CFA ou CLD (qui sont décomptés hors du plafond d'autorisation d'emplois du ministère) ;

Lorsque les modalités de décompte des effectifs gérés exposées ci-dessus entraînent une réduction significative du nombre d'agents gérés (par exemple lorsqu'un ministère assure des tâches de gestion pour le compte d'établissements publics ou d'un autre ministère), un coefficient applicable aux « effectifs gérants » pourra réduire le nombre de gestionnaires à concurrence des seuls effectifs gérés pris en compte. Ce coefficient devra être explicité.

c. *La constitution du ratio effectifs gérants/effectifs gérés*

Le ratio des « effectifs gérants/effectifs gérés » s'exprime en pourcentage.

Pour rendre compte dans le calcul du ratio de la situation des ministères assurant la gestion d'effectifs pour le compte d'autres entités, le numérateur pourra être réduit par application d'un coefficient rendant compte de la part d'activité des gestionnaires consacrée aux seuls effectifs inclus dans le dénominateur (i.e. effectifs compris dans le plafond d'emplois et intégralement gérés par le ministère).

Ce coefficient devra être explicité dans les commentaires.

- Exemple d'explication du coefficient dans le commentaire : *une part importante de l'activité des gestionnaires de ressources humaines du ministère étant consacrée à des tâches de gestion effectuées pour le compte du ministère X, un coefficient de 64 %, correspondant aux seuls effectifs gérés inclus dans le plafond d'emplois, a été appliqué aux effectifs gérants afin de tenir compte de cette situation de gestion.*
- Calcul du ratio :

Ratio = (Effectifs gérants x 64 %) / (effectifs intégralement gérés inclus dans le plafond d'emplois).

INDICATEUR X.X Efficience de la gestion des ressources humaines

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	%	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X
Effectifs gérés	Effectifs physiques	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Les commentaires devront rappeler le périmètre, l'unité retenue. L'évolution et la décomposition du ratio seront expliquées. Le choix de la cible sera justifié et pourra être mis en perspective avec des éléments plus qualitatifs.

Les ministères pourront apporter un niveau de détail plus élevé en JPE en renseignant le tableau présenté ci-dessous. Dans ce cas, mention en sera portée en performance.

INDICATEURS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Ratios gestionnaires / effectifs gérés		**Effectifs intégralement gérés** (inclus dans le plafond d'emplois)
(Effectifs physiques ou ETP)		G
Effectifs gérants	**T = a+b+c+d**	**T / G**
administrant et gérant	a	a/G
organisant la formation	b	b/G
consacrés aux conditions de travail	c	c/G
consacrés au pilotage et à la politique des compétences	d	d/G

Explication du ratio :

- Situation de gestion des effectifs d'un ministère donné :

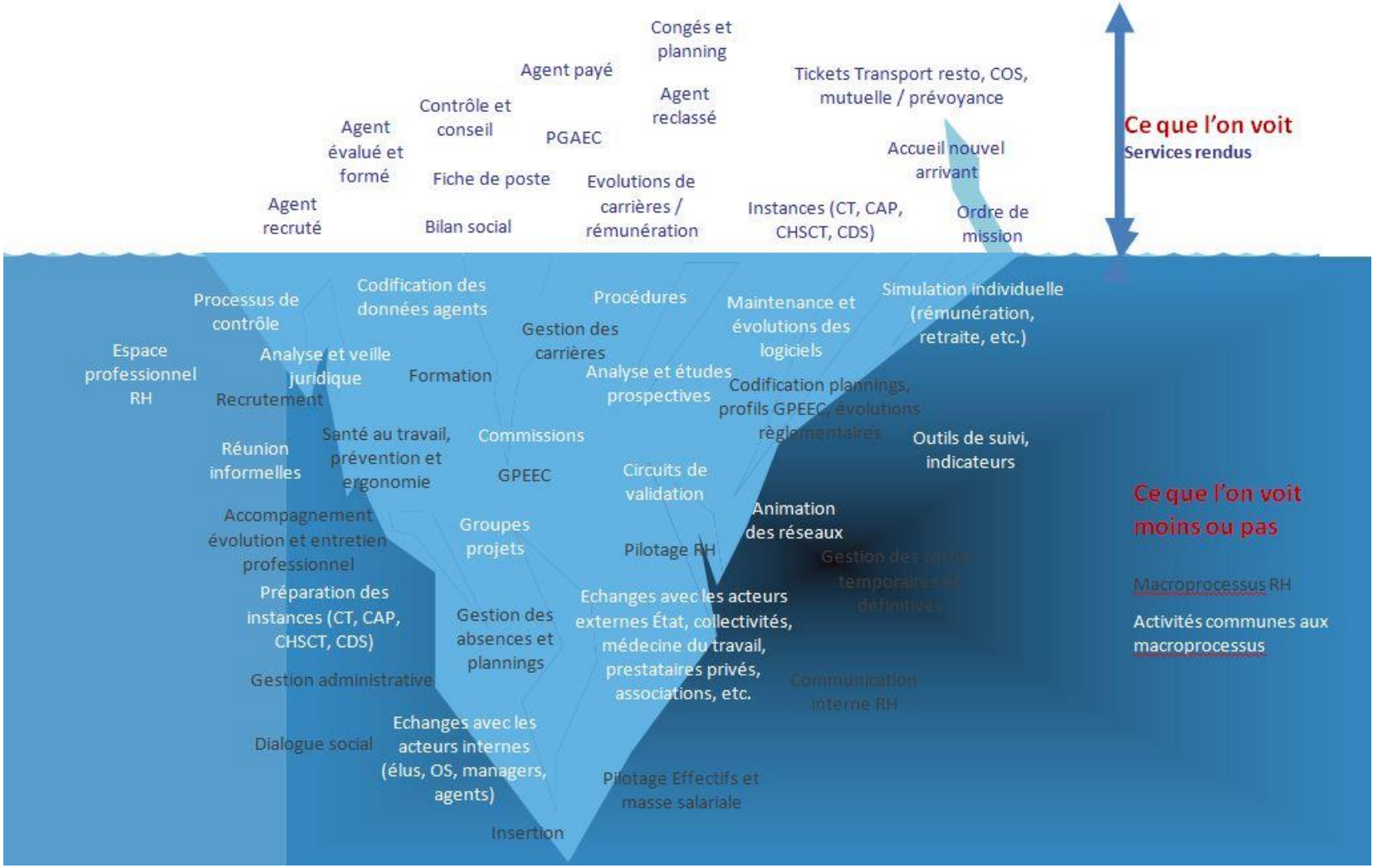
Effectifs inclus dans le plafond d'emploi		Effectifs hors plafond d'emplois	
Intégralement gérés	Partiellement gérés (agents en détachement entrant, en MAD[1] sortante et en PNA)	Intégralement gérés (CLD[2], disponibilité, etc.)	Partiellement gérés (agents en détachement sortant et en MAD entrante)
64 %	3 %	25%	8%

Le passage aux ETPT pourra être expliqué.

[1]Mises à disposition

[2]Congés de longue durée (CLD), dont congés parentaux de longue durée (dès lors que l'agent n'est pas rémunéré mais reçoit une prestation) ; Congés de fin d'activité (CFA).

Annexe n° 10 : **Schéma sur la diversité des actes de gestion RH**



L’ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/