

La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales

PRESENTATION

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité territoriale d'anticiper les évolutions de ses besoins en personnel. Elle recouvre la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et porte notamment sur la formation, l'évaluation et les rémunérations.

Dans un contexte général de fortes évolutions démographiques, d'augmentation des dépenses et de plafonnement des recettes, de développement de l'intercommunalité et de poursuite de la décentralisation, cette démarche anticipatrice est particulièrement nécessaire pour les collectivités territoriales. Elle leur permet de rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources et donc de desserrer la contrainte budgétaire croissante.

Les chambres régionales des comptes⁴⁴³ ont examiné sous cet angle la gestion de 79 organismes, dont 49 communes de toutes tailles, 9 intercommunalités, 12 départements, 3 régions, 5 centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (CDG). La Cour des comptes a contrôlé le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

A la suite de cette enquête, la Cour et les chambres régionales des comptes souhaitent sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt de cette gestion prévisionnelle, notamment à partir d'exemples de bonnes pratiques relevés.

⁴⁴³ Ont participé à l'enquête les chambres régionales des comptes d'Alsace, d'Aquitaine, d'Auvergne, de Bretagne (chambre pilote), du Centre, de Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, d'Ile-de-France, de Lorraine, de Nord-Pas-de-Calais, de Haute-Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Poitou-Charentes, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes.

Les collectivités territoriales et leurs satellites constituent un ensemble de 57 700 employeurs gérant, au total, 1,9 million d'emplois à la fin de 2009, contre 1,1 million en 1988 et 1,3 million en 1998⁴⁴⁴.

Les agents territoriaux représentent un tiers de l'effectif total des trois fonctions publiques – de l'Etat, hospitalière et territoriale – et 9 % de la population active française.

L'enjeu de leur gestion est donc essentiel.

I - La nécessité d'une gestion prévisionnelle

A - Les transformations du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale

1 - Le vieillissement et le manque de qualifications

Des évolutions démographiques importantes affectent les ressources humaines des collectivités territoriales.

Le vieillissement des personnels territoriaux, en particulier depuis 2006, induit de nombreux départs à la retraite. L'âge moyen des agents territoriaux atteignait 44,7 ans à la fin de 2009, près de 30% d'entre eux étant âgés de plus de 50 ans⁴⁴⁵. Au total, un tiers des agents aura atteint l'âge moyen de départ à la retraite de son cadre d'emploi en 2016 et près de la moitié en 2020.

Compte tenu des incertitudes résultant des réformes successives des modalités de départ à la retraite, les personnels hésitent sur l'âge de leur départ. Cette situation, si elle atténue le phénomène des départs massifs, contribue au vieillissement moyen des agents.

Les difficultés de recrutement, d'organisation et de transmission des savoir-faire liées à ces mouvements de grande ampleur appellent la mise en œuvre d'une anticipation aussi précise que possible des départs. Or nombre de collectivités effectuent un suivi statique des pyramides des âges sans aucune préoccupation prévisionnelle.

De même, le repositionnement professionnel d'agents parvenus à un âge plus avancé, qui les rend moins aptes à exercer certains métiers, implique qu'ils puissent changer de fonction ou de métier en fin de carrière. Cela suppose une anticipation technique et financière. Pour

⁴⁴⁴ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

⁴⁴⁵ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

autant, beaucoup de collectivités se bornent à subir les actions de reclassement, de ce fait trop tardives et contraintes.

Souvent, les collectivités de petite ou de moyenne taille déclarent ne pratiquer une gestion prévisionnelle que pour la planification des départs en retraite. Encore cette planification n'est-elle une opportunité que si elle permet de tirer effectivement profit de la baisse possible de dépenses de personnel et de parvenir à un transfert réussi des compétences et des savoir-faire des personnels partants.

Certaines collectivités pratiquent ainsi le « tuilage », en associant pendant une période donnée un senior avec l'agent qui le remplacera en les maintenant tous les deux sur l'emploi pendant un certain temps. La commune de Saint-Priest (Rhône), pour les agents entrant dans leur 58^{ème} année, formalise avec eux, par écrit, leurs procédures de travail afin de limiter la perte d'informations au moment du départ. Le remplacement de l'agent est ainsi préparé en ajustant la formation, les méthodes et les outils de travail aux besoins futurs de la collectivité. Le transfert de compétences vers le remplaçant est ensuite organisé.

2 - Les transferts de compétences et de personnels

A la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation, 133 000 personnels, comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) travaillant dans les services de l'Etat, ont été transférés aux collectivités territoriales dans les années 2006-2009. L'organisation de ces dernières en a été fortement perturbée.

De 1998 à 2009, les effectifs des régions ont augmenté de 21,2 % par an, ceux des départements de 5,4 %⁴⁴⁶. A titre d'exemple, entre 2005 et 2008, les effectifs budgétaires pourvus du département du Nord sont passés de 5 270 à 7 897. Sur les 2 832 créations de postes, seules 469 l'ont été hors transferts de l'Etat.

Les transferts de personnels (qu'il se soit agi des personnels du ministère chargé de l'équipement ou des personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale) n'ont pu être suffisamment préparés à l'avance par les départements et les régions. Ainsi, ce n'est qu'après avoir évalué individuellement les agents, postérieurement à leur transfert, que le département de l'Isère a pu mettre en place un plan de formation 2009-2011.

⁴⁴⁶ Rapport 2010-2011 sur l'état de la fonction publique, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Les personnels concernés étaient essentiellement des agents de catégorie C ayant une moyenne d'âge élevée. Leurs besoins de formation ont été importants, en raison de nombreux cas d'inadaptation au travail et d'un absentéisme élevé.

Les charges de gestion administrative ont été plus lourdes que prévu. Les données relatives aux effectifs, aux fonctions et aux historiques de carrières produites par l'Etat n'étaient pas fiables. Des collectivités ont découvert des « agents fantômes », sans poste ni affectation. Alors qu'elle aurait été particulièrement nécessaire, aucune gestion prévisionnelle n'a pu alors être mise en œuvre.

3 - Les modifications du cadre législatif et réglementaire

Aux effets de transferts de personnels se sont aussi ajoutés ceux des attributions de compétences nouvelles, parfois lourdes, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les départements.

Les transferts de compétences des communes vers les intercommunalités viennent également perturber les prévisions en matière de ressources humaines, sans apporter d'économies, faute d'approche prévisionnelle des réorganisations induites. Entre 1998 et 2009, si les intercommunalités ont vu leurs effectifs progresser de 9,7 % par an en moyenne, les effectifs communaux ont cependant continué de progresser de 1,4 % par an⁴⁴⁷.

De nombreux changements sont intervenus en matière fiscale et en matière institutionnelle. La formation, la mobilité, l'avancement, la politique indemnitaire et la promotion de l'emploi des handicapés ont fait l'objet de plusieurs lois votées entre 2005 et 2010. La prise en compte des nouvelles obligations légales et réglementaires aurait pu être facilitée par une gestion prévisionnelle.

L'article L. 5212-2 du code du travail oblige les collectivités territoriales comptant au moins 20 ETP à employer un minimum de 6 % de personnes handicapées dans leur effectif global, sous peine de sanctions financières. Pourtant, si les collectivités se rapprochent de ce seuil, c'est davantage de façon aléatoire que par une approche prévisionnelle de moyen terme. La politique de recrutement intègre, en effet, rarement cet objectif et aucun suivi particulier de cette population n'est généralement mis en place.

⁴⁴⁷ Rapport 2010-2011 sur l'état de la fonction publique, direction générale de l'administration et de la fonction publique.

De même, la fixation d'objectifs de recrutements et de progression de carrières pourrait permettre, à moyen terme, de favoriser l'égalité hommes-femmes, notamment à l'occasion de la négociation obligatoire sur ce thème, qui doit être conduite sur la base du rapport sur l'état de la collectivité (REC)⁴⁴⁸.

B - Les enjeux financiers et les gisements d'économies

1 - L'augmentation continue des dépenses de personnel

En 1998, pour 1,3 million d'emplois, les collectivités territoriales dépensaient 27,8 Md€⁴⁴⁹. En 2010, leurs dépenses de personnel s'élevaient à 51,7 Md€, soit un tiers des dépenses totales de fonctionnement, à comparer aux 68,6 Md€ de dépenses d'investissement.

Les dépenses de personnel des seules communes s'élevaient en 2010 à 31,9 Md€, soit la moitié de leurs dépenses totales de fonctionnement et un montant équivalent à celui de leurs dépenses d'investissement.

Un effort pour contenir la masse salariale est impératif et il se généralise parmi les collectivités. Si quelques-unes ont pu connaître des diminutions d'effectifs, certaines reprennent le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite posé pour les services de l'Etat.

Les collectivités ne sont généralement pas en mesure de chiffrer avec précision les causes des augmentations de leurs dépenses de personnel.

Des facteurs de hausse sont bien repérés : le glissement vieillesse-technicité (GVT), l'élévation de la qualification, le recrutement d'une plus grande proportion de cadres⁴⁵⁰, l'impact des mesures nationales, les vagues d'intégration de contractuels ou d'anciens contrats aidés, la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, le surdimensionnement de l'effectif de certaines collectivités d'outre-mer. Cependant, les coûts respectifs n'en sont que rarement déterminés.

Le glissement vieillesse-technicité n'est ainsi calculé que par une minorité de collectivités. Il permet pourtant de distinguer l'effet glissement (impact des entrées et des sorties, ainsi que des promotions),

⁴⁴⁸ Prévu par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, dite « statut de la fonction publique territoriale ».

⁴⁴⁹ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

⁴⁵⁰ Même si 78 % des agents territoriaux sont de catégorie C.

l'effet vieillesse (changements d'échelon et de grade) et l'effet technicité (modifications de la répartition entre les différents corps et grades). Il permet, par exemple, une évaluation des gains financiers possibles à l'occasion des départs à la retraite d'agents parvenus à des niveaux de rémunération plus élevés.

Si la prise de conscience de l'importance de ces éléments se développe, les questionnements d'opportunité s'effectuent encore au « fil de l'eau » : chaque remplacement et la procédure budgétaire annuelle restent les temps forts décisionnels. Or seule une gestion prévisionnelle des ressources humaines permet d'intégrer des redéploiements et de contenir les dépenses de personnel tout en préservant le niveau de services offert.

La commune de Soyaux (Charente) a décidé en 2008 un « moratoire » sur les recrutements de titulaires et de contractuels en contrat à durée indéterminée, des non-titulaires comblant provisoirement les vacances de postes. Des réunions de « projections des services » ont été organisées afin de déterminer les recrutements pérennes nécessaires (réduisant ainsi les remplacements à 9,5 recrutements pour 22 départs) et d'apprécier les évolutions des missions à l'horizon de la fin de la mandature, pour y adapter les moyens en personnels. Cette démarche, même conduite sous la contrainte d'une pyramide des âges peu favorable et d'une masse salariale excessive, a permis une prise en mains qui n'aurait pas été possible autrement.

2 - Les déficiences de l'organisation et de la présence au travail

Les chambres régionales des comptes ont constaté que la durée légale annuelle du travail, dans les collectivités territoriales contrôlées, n'était pas toujours respectée.

Des régimes très favorables de congés supplémentaires et d'autorisations d'absence, un absentéisme élevé ont également été relevés.

Des économies importantes sont donc possibles en ce domaine.

Un suivi prévisionnel de l'utilisation différée des congés (désormais encadrée dans des délais) et de l'absentéisme est nécessaire pour contribuer à maîtriser la dépense de personnel.

Au niveau national, le taux d'absentéisme est en augmentation lente mais régulière depuis le début des années 2000. Il a atteint en 2010

le niveau élevé de 10,4 % pour les collectivités territoriales de plus de 350 agents et de plus de 8,5 % pour l'ensemble des collectivités⁴⁵¹.

Ainsi, le coût annuel direct des arrêts de travail est évalué à 1 765 € par agent en 2009. Les coûts indirects liés au remplacement, à la gestion administrative, à la désorganisation du service ou aux problèmes de relation avec les usagers, sont également significatifs, bien que difficiles à chiffrer.

La moyenne nationale s'élève à 20,6 jours d'absence en 2009 pour cause de maladies ou d'accident du travail ou de maladie professionnelle, et 3,6 jours pour cause de maternité-paternité, d'adoption ou pour d'autres raisons selon le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales).

Les chambres régionales des comptes ont relevé des niveaux plus de deux fois supérieurs dans certaines collectivités d'outre-mer.

Des mesures de court terme (équipes de remplacement, contractualisation, primes de présentisme) sont souvent privilégiées, plutôt qu'une approche prévisionnelle, qui peut prendre la forme d'un système d'intéressement, d'une action sur les métiers ou d'une anticipation de l'usure.

Sans négliger les contrôles d'arrêts maladie, la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail, comme, plus largement, celle de l'usure professionnelle ou de l'inadaptation aux métiers, sont essentielles pour lutter contre l'absentéisme. A Roubaix (Nord), le document unique de prévention se double d'un « management des conditions de travail », grâce à une action en amont de la part des personnels d'encadrement, sensibilisés à leur rôle d'alerte et de préservation de la santé.

Dans certains secteurs, comme celui de la petite enfance, le vieillissement de la population des agents territoriaux entraîne le développement de troubles musculo-squelettiques ou une certaine démotivation, en raison de travaux pénibles, ainsi que de l'éparpillement et de l'isolement de certains sites.

Les délais importants de réadaptation et de reclassement demandent une anticipation, afin de repérer les contraintes des postes, les profils à risque en raison de l'âge ou de la nature des tâches effectuées ainsi que les possibilités de reclassement, qui ne sont pas aisément extensibles en raison des effets de l'informatisation et de la mutualisation.

⁴⁵¹ D'après une étude de la société Dexia-Sofcap auprès des collectivités adhérentes.

La gestion des âges est ainsi un enjeu que l'approche prévisionnelle traite utilement. La réflexion peut porter sur un chaînage des équipes, favorisant les échanges, les passages de relais ou le tutorat des jeunes.

II - Les bonnes pratiques observées

A - Une composante de la stratégie de la collectivité

Dans le secteur privé, il existe une obligation triennale de négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les entreprises de plus de 300 salariés.

Elle porte au minimum sur les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de la société et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires, sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et les mesures d'accompagnement (formation, bilan de compétences, mobilité, validation des acquis de l'expérience [VAE]) et sur les conditions d'accès et de maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Au sein des collectivités territoriales, une telle obligation n'existe pas, non plus d'ailleurs que pour les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière. La mise en place d'une gestion prévisionnelle dépend donc de la volonté des exécutifs locaux.

Or les ressources humaines sont peu et tardivement prises en compte dans la définition des priorités et des objectifs, comme dans l'évaluation des actions publiques.

1 - L'articulation avec les objectifs des collectivités

La stratégie de la plupart des collectivités se nourrit peu de la dimension prévisionnelle et pluriannuelle de la gestion des ressources humaines. Elle l'intègre éventuellement, mais seulement comme une conséquence finale de choix déjà effectués.

L'implication des élus est essentielle à cet égard. Leur impulsion est souvent décisive ou constitue, à tout le moins, un relais des initiatives de la direction générale des services (DGS) et de la direction des ressources humaines (DRH).

Les débats d'orientation budgétaire (DOB) donnent généralement la priorité à l'impact financier des projets. Or la plupart des projets, notamment d'investissement, comportent aussi une dimension de

ressources humaines, ne serait-ce qu'en termes de dépenses de personnel.

Les documents soumis lors du débat d'orientation budgétaire devraient articuler l'emploi prévisionnel et une prospective des compétences avec les besoins de services publics, les possibilités de gains de productivité, les choix de structures et les contraintes financières structurelles. Un débat d'orientations budgétaires pluriannuelles faciliterait évidemment la prise en compte de la gestion prévisionnelle.

Certaines collectivités articulent les objectifs généraux de la collectivité avec une démarche prévisionnelle en matière de ressources humaines. Le « plan emploi » interne à la commune de Roubaix, mis en œuvre depuis 2009, est ainsi relié à sa politique à l'échelle de la ville, en rendant plus attractif l'employeur communal. Il contribue aussi à l'efficacité du service public par une meilleure adéquation entre compétences et besoins des services, à l'optimisation budgétaire dans la gestion des effectifs et des organisations, à la prévention de l'usure au travail et à la promotion de la mobilité interne.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines doit également fonder les orientations stratégiques des différents services. Son insertion dans les projets de direction et de service est pourtant peu fréquente, si tant est que de tels projets existent.

Pourtant, à la fin de 2008, le département du Var a formalisé un projet intitulé « compétences et ressources Var 2012 ». Il repose sur un outil global - le projet de direction décliné en projets de service - et sur divers processus (contractualisation interne, dialogue social, certification, mutualisation interne et externe). De même, la direction des ressources humaines du département des Hauts-de-Seine dispose à la fois d'orientations pluriannuelles et de « perspectives de l'année ».

2 - Le schéma général de la démarche prévisionnelle

En lien avec les orientations stratégiques de la collectivité, même si celles-ci n'abordent pas les questions de ressources humaines, les collectivités peuvent avantageusement mettre en place un schéma général de gestion prévisionnelle.

La démarche prospective d'ensemble d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines passe tout d'abord par l'analyse de la structure existante de la population d'agents, en particulier en termes d'effectifs, de métiers et de compétences. À cette population sont appliqués des flux naturels ou contraints, pour déterminer les ressources futures.

Les objectifs stratégiques sont ensuite appréciés en effectifs, en métiers et en compétences, afin de déterminer les besoins futurs, en identifiant, notamment les facteurs clés d'évolution des métiers, notamment pour les plus sensibles.

La mise en regard de ces deux séries d'éléments permet un diagnostic d'écart qui peut déboucher sur des plans d'action, globaux ou sectoriels, c'est-à-dire par services, par métiers ou selon les différentes politiques de ressources humaines.

La GPRH au sein du département de la Moselle

Le département de la Moselle s'est lancé dès 1995 dans un processus de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, en appliquant trois étapes : diagnostic de l'existant, analyse prospective et mise en œuvre de mesures d'accompagnement (formation, recrutement, mobilité).

L'état de l'existant repose sur l'élaboration de fiches de description de poste établies par l'ensemble des agents, collationnées et traitées par la direction des ressources humaines. Ces fiches sont tenues à jour par les agents eux-mêmes au bout d'un an de présence sur le poste ou au moment de l'évaluation. Ce référentiel permet de connaître précisément les postes, mais aussi de les regrouper par métiers et donc d'adapter les compétences et les carrières par domaine de qualification professionnelle.

L'analyse prospective doit anticiper les futurs besoins en personnel, quantitativement mais surtout qualitativement. Pour ce faire, un observatoire des métiers a pour mission d'examiner et de prévoir les évolutions des emplois. L'instance est représentative de l'ensemble de la structure et sans pérennité : plusieurs observatoires ont déjà été conduits, relatifs aux métiers de cadre, de gestionnaire de subventions, de contrôleur de travaux ou d'agent des collèges. L'observatoire se compose de trois strates : les responsables hiérarchiques, les experts des différentes directions, la direction des ressources humaines. Des fiches de fonction sont élaborées, déterminant les objectifs de chaque poste, les compétences à acquérir et les besoins de formation individuels.

Les mesures d'accompagnement peuvent prendre une dimension collective : plan de formation métier, aides à la scolarité et aux stages afin d'anticiper les recrutements. Elles peuvent aussi être individuelles : mobilité, suivi personnalisé du parcours individuel au vu d'entretiens avec les analystes d'emplois ou en fonction des objectifs et missions.

En Moselle comme à Lyon (Rhône), la fixation d'orientations claires et d'un calendrier réaliste, la bonne connaissance initiale de l'existant, la détermination d'objectifs mesurables, la diffusion de la

démarche dans les directions et l'association de tous les acteurs ont constitué autant d'éléments essentiels à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle.

La démarche de la ville de Lyon

La ville de Lyon a mis en place une démarche d'anticipation des besoins en ressources humaines, sous la forme d'un plan de gestion des activités, des emplois et des compétences (PGAEC). Son élaboration s'apparente à celle d'un budget : concertation en mai avec les directions opérationnelles qui formulent des demandes en moyens humains, inclusion dans les arbitrages budgétaires en septembre. L'objectif est d'identifier les activités devenues obsolètes et d'anticiper des évolutions d'organigrammes. Le PGAEC est alimenté par des travaux connexes sur la gestion des âges, l'évolution des métiers ou la définition de parcours de professionnalisation.

En 2009, la ville de Lyon s'est engagée dans une démarche plus approfondie de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, projet, désormais transversal qui s'inscrit dans le cadre plus général du projet dit EMERAUDE, d'administration de l'ensemble de la commune, lui-même lié au plan de mandat 2008-2014. Les objectifs stratégiques de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ont été définis :

- anticiper les évolutions futures de la collectivité en termes de métiers et de professionnalisation des agents ;
- accroître l'attractivité des métiers ;
- maîtriser l'évolution démographique ;
- maintenir durablement les compétences des agents ;
- assurer un déroulement de carrière valorisant ;
- maîtriser la masse salariale.

La démarche entreprise, relativement longue et complexe, doit suivre trois étapes :

- diagnostic de l'existant : identification des emplois, activités et compétences à travers l'élaboration d'un référentiel emplois/compétences ;
- réflexion prospective : élaboration d'un référentiel cible ;
- analyse des écarts et mise en œuvre de plans d'actions pluriannuels en matière de ressources humaines.

Un comité de pilotage stratégique, un comité de pilotage opérationnel, un groupe projet (avec des responsables des ressources humaines et informatiques) et une équipe ressource (pour animer la démarche dans les directions et offrir un soutien méthodologique) ont été mis en place.

Les responsables des ressources humaines dans les services doivent démultiplier la démarche mais aussi effectuer une pré-analyse des emplois de leur direction. Des groupes « emploi », composés d'agents représentatifs des différents métiers et de *managers* de proximité, sont chargés de l'élaboration et de l'actualisation des profils de postes correspondant à l'emploi concerné.

Les outils utilisés dans la démarche sont le bilan social, les tableaux de bord en matière de ressources humaines, les « cartes d'identité » des directions (nombre et ventilation des postes, pyramides des âges, départs prévisibles), les indicateurs de suivi de la masse salariale et les indicateurs sociaux, le système d'information des ressources humaines (SIRH).

3 - L'organisation des services

La réorganisation des services et les démarches « qualité » sont l'occasion de développer une gestion prévisionnelle.

Les études comparatives, préalables aux choix entre coûts d'informatisation et d'investissement et coûts de personnel ou entre différents modes de gestion, comme l'option entre régie et délégation, devraient comporter une approche prévisionnelle des ressources humaines.

Avant ces décisions ou celles à prendre en matière de réorganisation, de territorialisation d'activités, de remise en cause d'activités, des fiches d'impact doivent intégrer les conséquences en termes de ressources humaines et les besoins en effectifs, métiers et compétences. Elles doivent aussi analyser dans quelle mesure des évolutions en matière de ressources humaines pourraient se substituer aux projets étudiés ou les accompagner, en faciliter la mise en œuvre ou en réduire les coûts.

Ceci vaut même pour des projets plus restreints, comme des extensions d'horaires d'ouverture au public ou de services directs à la population, ou la mise en place de nouveaux procédés techniques transformant des activités et des métiers, comme ceux de la restauration, des déchets ou de la voirie.

Dans son projet de modernisation de la gestion routière, le département de l'Isère a défini une organisation cible, qui se met en place au fur et à mesure des mobilités et des départs. 12 agents ont été redéployés sur les missions routières. Des mutations et des recrutements externes ont été effectués. A terme, les effectifs des personnels titulaires affectés en centre d'entretien devraient être réduits de 40 ETP et de 12 saisonniers. Le transfert de certaines routes et de certains personnels

de l'Etat a ainsi représenté une opportunité pour la collectivité d'engager, ponctuellement, une gestion anticipée des emplois.

La direction des ressources humaines de la mairie de Roubaix compte un service « prospective budgétaire et organisationnelle », chargé d'une fonction de conseil en organisation à destination des services municipaux. Le but est d'adapter l'organisation des services aux besoins du service public local en l'insérant dans une approche prévisionnelle. Les conseillers en organisation sont également chargés d'accompagner les encadrant dans l'exercice de leur fonction managériale, dans une optique de diffusion de cette démarche prévisionnelle.

Plus largement, le projet de gestion prévisionnelle du département du Var s'inscrit dans une refonte de l'organisation globale des services, intervenue en 2008. Les projets de direction distinguent désormais missions obligatoires et missions liées à des initiatives départementales. Les missions sont traduites en activités, avec recensement précis des moyens humains et logistiques existants. Puis les directions procèdent à une estimation des évolutions à venir dans les trois ans, en différenciant celles qui sont exogènes et celles qui sont d'initiative départementale. A cette occasion, l'impact des évolutions sur l'organisation et, en particulier, sur les besoins futurs en personnels et en moyens logistiques est précisément évalué. Le processus, débuté en 2009, s'est achevé à la fin 2010.

Dans ces mêmes services du département du Var, le système de management de la qualité, appliqué à la commande publique et qui a obtenu une certification, a été l'occasion d'expérimenter des actions partielles de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Une « fiche d'identification de processus » a été élaborée en février 2009. Elle définit un objectif (donner les moyens à l'équipe de la commande publique d'assurer ses missions et garantissant la qualité). Elle décrit des risques (inadaptation du personnel, risques juridiques par manque de maîtrise, méconnaissance des ressources internes). Elle inclut des « données d'entrée » (évolutions législatives, plan d'engagement départemental) et des « données de sortie » (compétences clés pour les postes, fiches de postes et compétences, formation continue).

4 - La mutualisation des moyens

Les transferts de compétences ou d'équipements d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) devraient intégrer, en amont, une évaluation et une réflexion sur les transferts induits de personnels. Les nouvelles possibilités légales et

réglementaires de mutualisation, principalement entre communes et EPCI, offrent à cet égard, des opportunités intéressantes.

La mise à disposition de services, introduite par la loi du 13 août 2004, a été élargie et remaniée par la loi du 16 décembre 2010 : elle peut désormais se faire de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de l'EPCI vers les communes et s'appliquer même en cas de transfert partiel de compétences. Des services communs peuvent être créés entre des communes et une intercommunalité, en dehors des compétences transférées. Les mutualisations horizontales entre les départements, les régions et leurs satellites ont également reçu un cadre juridique, soit de mise à disposition de services, soit de services unifiés.

A partir de 2015, chaque président d'établissement public de coopération intercommunale s'est vu confier le soin d'établir, après chaque renouvellement municipal, un rapport relatif à l'état de la mutualisation des services, dans le but d'assurer une meilleure organisation. Ce rapport devra contenir un projet de schéma, à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet évaluera l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes, ainsi que sur les dépenses de fonctionnement. Une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale sur l'avancement du schéma sera faite à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote du budget. La possibilité d'un tel schéma est également ouverte entre région et départements.

Les conventions actuelles de mutualisation et de mise à disposition sont souvent imprécises, en raison d'évaluations préalables incomplètes, n'intégrant pas une démarche prévisionnelle, en particulier en matière de ressources humaines.

Les mutualisations favorisent un projet de collectivité et de territoire. Le volet « ressources humaines » ne saurait donc être négligé : une vision claire des activités et des métiers disponibles et projetés permet d'éviter des redondances.

Le mouvement de mutualisation devrait aboutir à la mise en œuvre d'une politique harmonisée de gestion des ressources humaines sur un territoire étendu.

A la fin 2009, le département du Var a ainsi lancé l'idée d'une mutualisation d'un certain nombre de fonctions supports entre plusieurs collectivités opérant sur son territoire. Il s'agit de maintenir un niveau d'expertise élevé dans des secteurs où les enjeux se complexifient, tout en réalisant des économies d'échelle. Le dispositif serait porté par une

agence départementale, commune aux différentes collectivités, dont la communauté d'agglomération comprenant le chef-lieu de département.

A plus long terme, la mise en commun de personnels entraîne la mise en place d'une organisation du travail différente. Une hiérarchisation des priorités et une programmation seront sûrement nécessaires pour éviter les conflits inhérents aux intérêts distincts des communes et des intercommunalités et aux différents modes de fonctionnement des exécutifs. La gestion prévisionnelle des ressources humaines peut y aider.

Enfin, la dimension prévisionnelle des ressources humaines doit s'insérer dans l'évaluation des actions et des interventions publiques. Celles-ci ont en effet un impact sur les composantes des ressources humaines et peuvent appeler des mesures correctrices ou des réformes pour l'avenir.

B - La place essentielle de la direction des ressources humaines

1 - Les acteurs internes à la collectivité

La place des directions des ressources humaines (DRH) n'est pas marginale, en particulier dans les grandes collectivités. Cependant, elle reste souvent limitée à une gestion à court terme.

Il est rare de trouver un exposé détaillé de la gestion prévisionnelle dans les projets de direction. Les intitulés de gestion prévisionnelle des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences, parfois présents dans les organigrammes, sont souvent artificiels.

Dans les petites et moyennes collectivités, il est difficile de disposer d'une direction des ressources humaines étoffée (représentant en général 2 % de l'effectif global). L'encadrement limité ne permet pas d'y déployer une gestion prévisionnelle complète, ni de la diffuser à tous les échelons.

Les directions des ressources humaines comportent de plus en plus souvent des services regroupés autour d'un pôle de gestion des rémunérations et des carrières et d'un pôle de gestion des emplois et des compétences, davantage tourné vers la gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences. Au-delà de l'organigramme, elles ne disposent que trop rarement d'un projet de direction incluant, lorsqu'il existe, des objectifs de gestion prévisionnelle.

Au début de la mandature, la mairie de Roubaix a défini des objectifs structurants pour la direction des ressources humaines : anticiper l'adéquation agents/postes, en tenant compte des projets de mandature, des missions traditionnelles et du cadre budgétaire ; conseiller et participer aux enjeux d'efficience organisationnelle et de productivité en accompagnant les réorganisations.

Un schéma directeur des ressources humaines

Le département du Nord s'est doté d'un schéma directeur des ressources humaines 2009-2012, autour de cinq axes, assez généraux, déclinés en objectifs :

- « *des moyens optimisés pour un service public de qualité* » : faire correspondre le niveau de service aux moyens grâce à des RH expertes et innovantes, mettre en place un système d'information performant et développer une culture managériale partagée ;
- « *le département du Nord, préparateur d'avenir* » : accroître l'attractivité de la collectivité et faire du passage dans la collectivité une référence sur un *curriculum vitae* ;
- « *des agents, acteurs de leurs carrières* » : promouvoir et développer les compétences par une politique de formation, dynamiser les carrières, favoriser la mobilité et résorber les situations de précarité statutaire ;
- « *cohésion et diversité* » : assumer sa responsabilité sociale, affirmer la place du handicap et des populations sensibles au département et poursuivre la rénovation du dialogue social ;
- « *un management dans la proximité* » : définir le rôle des cadres du département, partager de façon pertinente et efficace la fonction ressources humaines, promouvoir les relations au sein de la collectivité et manager la santé et la sécurité.

Chaque objectif est traduit en actions qui sont sous la responsabilité d'un acteur identifié. Chaque action repose sur un constat et des orientations opérationnelles.

Des plans pluriannuels de gestion prévisionnelle des recrutements et de la mobilité, d'avancements et de promotions, ainsi que de formation restent à formaliser.

L'association du directeur des ressources humaines au comité de direction est importante ; son éventuelle position de directeur général adjoint (DGA) lui permet d'intégrer plus facilement la problématique prévisionnelle des ressources humaines dans les choix majeurs de la collectivité.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que les directeurs des ressources humaines sont mieux insérés dans les équipes de direction qu'auparavant. Pour autant, les politiques de ressources humaines ne sont pas toujours pleinement partagées par la direction générale des services ou par l'encadrement intermédiaire. C'est pourquoi le département du Var, après une première initiative en 2003, a relancé un processus de gestion prévisionnelle en 2008, en le faisant impulser par la direction générale des services et non plus seulement par la direction des ressources humaines.

La direction des ressources humaines doit aussi disposer de relais dans les directions et les services, pour pouvoir se concentrer sur son travail stratégique et prospectif. La déconcentration des processus de gestion des ressources humaines est de plus en plus recherchée par les collectivités de taille importante, comme en Savoie, où les deux tiers des agents ne sont pas situés au siège du département.

Les partenaires sociaux ont leur rôle à jouer, par leur apport à l'analyse des situations existantes, à la définition des besoins prévisibles et à l'élaboration de la structure-cible des métiers. Pourtant, les débats en comité technique paritaire (CTP) montrent que le dialogue social porte peu sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

2 - Les aides externes

L'apport des centres départementaux de gestion des personnels de la fonction publique territoriale (auxquels l'affiliation n'est obligatoire qu'en-deçà de 350 agents) et du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) apparaît inégal dans le soutien aux collectivités territoriales.

Les centres de gestion sensibilisent les responsables locaux aux outils existants de gestion des recrutements et des carrières. Ils organisent des conférences régionales ou interrégionales de l'emploi territorial.

Leurs actions restent néanmoins sectorielles et ponctuelles, même lorsqu'elles s'inscrivent dans une démarche d'analyse et d'action de moyen terme. Les chambres régionales des comptes ont relevé quelques expériences : formations spécifiques, stratégie locale de lutte contre l'absentéisme, formation en alternance de secrétaires de mairie itinérantes notamment.

Le CIG de la petite couronne

En Ile-de-France, le centre interdépartemental de gestion (CIG) des départements de la petite couronne se distingue par les nombreux outils méthodologiques qu'il a mis en place en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines : guides généraux et sectoriels, indicateurs et équipe de conseil pour la mise en œuvre d'une approche globale ou d'actions ponctuelles. Ses publications sont riches, utiles pour toute collectivité française et disponibles sur son site Internet (www.cig929394.fr).

Plusieurs regroupements de centres de gestion ont mis en place des sites Internet de l'emploi territorial, afin de diffuser les offres d'emploi, de regrouper des « viviers » et d'aider à tous les stades du processus de recrutement. Des initiatives existent en vue d'anticiper des besoins généralisés dans certains métiers, en coopération avec le centre national de la fonction publique (CNFPT), l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et Pôle Emploi, par exemple.

Toutefois, les centres départementaux de gestion fixent encore les postes ouverts aux concours et examens sur la seule base de recensements annuels, sans vision pluriannuelle.

En termes de recrutements et d'aide à la mise en place de fiches de postes, les centres de gestion ne font que répondre aux demandes sans chercher à promouvoir les bonnes pratiques.

De même, l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité (REC), *a fortiori* dans une optique prévisionnelle, est loin d'être réalisée. Les centres doivent d'abord sensibiliser les petites collectivités à la nécessité de produire les données et de le faire de manière fiable.

Tous les centres n'effectuent pas l'exploitation, l'interprétation et l'analyse prospective des données des rapports sur l'état de la collectivité, que les collectivités renseignent sans avoir toujours de retour. Souvent, les centres se contentent de la présentation rétrospective minimale.

Le centre national de la fonction publique territoriale a un rôle de conseil au travers de ses délégations régionales : pour réaliser ses 70 premières fiches de postes, la commune de Saint-Omer (Pas-de-Calais) l'a ainsi sollicité. L'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences qu'il alimente fournit aux collectivités des éléments

d'analyse utiles, notamment sur les tendances de l'emploi territorial. Toutefois, ces éléments restent généraux.

Les enquêtes nationales, comme l'enquête « Colter » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), servent de référence et de comparaison pour les collectivités, mais leur disponibilité est tardive. La synthèse des bilans sociaux effectuée par la direction générale des collectivités locales, les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale est publiée près de trois ans après la collecte des données.

III - Les voies de progrès

Les instruments d'une gestion prévisionnelle sont généralement mal construits ou mal exploités.

Les actions sectorielles en matière de ressources humaines devraient, en amont, alimenter les analyses et diagnostics à l'origine de la gestion prévisionnelle et, en aval, accueillir la mise en œuvre des plans d'action qui en découlent.

A - Les outils de base

1 - La connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La connaissance de leurs ressources humaines par les collectivités devrait être améliorée.

Des écarts parfois importants existent entre emplois budgétaires et emplois pourvus. Des collectivités omettent d'actualiser le tableau des emplois budgétaires lors de suppressions ou de redéploiements.

Les chambres régionales des comptes ont relevé des recrutements sans autorisation budgétaire. Le personnel non titulaire ne fait que rarement l'objet d'états détaillés et exhaustifs.

Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et le bilan social permettent d'améliorer l'information sur les ressources humaines. Malgré son caractère obligatoire, précisé par le décret du 25 avril 1997 et l'arrêté du 5 septembre 1997, le rapport sur l'état de la collectivité n'est pas toujours élaboré.

Le bilan social n'est pas obligatoire, mais il permet, à partir des données brutes du rapport sur l'état de la collectivité, d'apporter une lecture dynamique : effectuer des ventilations par filières, catégories,

grades, directions, services, tranches d'âge ; fournir des ratios, taux et moyennes ; commenter et illustrer graphiquement les données ; dégager des évolutions et des tendances ; réaliser des comparaisons, dans le temps et dans l'espace.

Les pyramides des âges et les pyramides d'ancienneté constituent un outil d'analyse graphique essentiel. La commune de Toul (Meurthe-et-Moselle) réalise régulièrement des pyramides des âges par service et par métier. Elle détermine ainsi les postes nécessitant un transfert des connaissances avant tout départ à la retraite et renforce la prévention des risques professionnels.

2 - La définition et l'analyse des postes et des métiers

Une grande diversité de métiers caractérise la fonction publique territoriale : trouver la meilleure adéquation possible des agents aux métiers est ainsi un enjeu majeur.

La première étape souvent mise en œuvre consiste à enrichir les fiches de postes. Ces fiches sont indispensables pour clarifier les responsabilités, des agents comme des services, pour sécuriser le fonctionnement de ces derniers, pour mieux gérer les transitions ou les périodes de vacance et pour mieux identifier les besoins de formations.

Elles doivent dépasser l'énumération des activités à réaliser. L'emploi doit être précisément défini, dans ses compétences requises comme dans ses conditions d'exercice ; les qualités requises doivent être hiérarchisées ; les modalités d'évolution et les débouchés possibles doivent être évoqués afin que des parcours puissent s'ébaucher à partir de postes ainsi « fléchés ».

Il existe encore des réticences à l'élaboration de fiches de postes complètes, de la part d'agents inquiets d'une remise en cause même indirecte de leur niveau professionnel, mais aussi de cadres et d'élus entendant conserver une souplesse dans les tâches confiées. Ces attitudes sont regrettables.

Sur la base de fiches de postes de qualité, classées par métiers ou emplois-types, un répertoire des métiers de la collectivité peut être établi. Le répertoire des métiers territoriaux, élaboré par le centre national de la fonction publique territoriale en 1996 et mis à jour en juin 2011, recense 230 métiers, répartis en 35 familles et en 5 grands domaines d'activité. Il peut aider les collectivités à élaborer leur propre répertoire.

Cette cartographie des métiers ou des emplois-types permet ensuite aux agents d'être davantage acteurs de leurs parcours professionnels. La collectivité doit, dès lors, raisonner en termes de

métiers, d'une part, de compétences et de qualifications qui leur correspondent, d'autre part.

La ville de Lyon différencie les emplois « représentatifs » et « isolés », selon qu'ils concernent un nombre de postes important ou non. Elle distingue les emplois « transverses » et « spécifiques », selon qu'ils sont communs ou non à plusieurs secteurs et recouvrent des activités similaires ou non. Elle identifie aussi les emplois « sensibles », à risques que ce soit en raison d'une évolution qualitative importante nécessitant des compétences et un profil différents, en raison de sous-effectifs malgré leur caractère stratégique, en raison de l'absence de perspectives pour les titulaires ou en raison d'un risque élevé d'incapacité à terme.

L'expérience de la ville et de l'intercommunalité de Quimper

La commune et la communauté d'agglomération de Quimper (Finistère), dont les personnels sont entièrement mutualisés, ont été en pointe en adoptant dès 1991 un répertoire des emplois. Refondu fin 2004, il comporte 153 fiches, réparties en 11 familles (développement, administratif, financier, RH, informatique, logistique, technique, sport, culture, enfance, social). Ces fiches ont été complétées ou mises à jour au fil du temps.

Elles sont classiques dans leur structure et leur contenu. Elles comprennent six rubriques : missions principales, activités, relations (rattachement hiérarchique, encadrement, externe), techniques et compétences utilisées, contraintes particulières, grades associés.

L'évolution des métiers, des attentes des usagers et l'apparition de nouvelles activités, comme la nécessité de mieux décrire les compétences et de mieux adapter les grades associés, ont amené la collectivité à envisager une refonte du répertoire.

Le processus a été présenté au comité technique paritaire (CTP) du 31 janvier 2011. Une procédure de cotation des emplois était prévue à l'issue de la nouvelle nomenclature des emplois, de leur description et de l'identification des grades associés, pour une mise en œuvre individuelle en 2012. La classification doit permettre d'identifier sur une échelle en fonction des exigences des emplois, de la mission : d'exécution ; d'encadrants d'équipe, de soutiens fonctionnels ou d'appuis techniques ; de chargés d'un domaine de compétences ; de responsables d'un service, d'un établissement ou d'un projet ; de direction.

Les compétences doivent être distinguées en savoirs/savoir-faire/savoir-être. Les exigences de chaque métier doivent être déclinées en : responsabilité vis-à-vis de la collectivité ; technicité et connaissances, moyens gérés ; complexité de l'environnement interne et externe ; latitude d'action et degré d'autonomie ; contraintes spécifiques et pénibilité. Les facteurs d'évolution de l'emploi et leur impact doivent être détaillés. Le parcours professionnel possible et les compétences transférables doivent être également précisés.

Ce répertoire, à l'architecture générale claire, deviendra, à l'issue du processus, mieux hiérarchisé et plus dynamique, en repérant les types d'emplois destinés à se réduire ou s'éteindre, comme ceux destinés à s'étendre ou à émerger.

Ainsi, le répertoire ne servirait plus uniquement de base aux fiches de postes et aux recrutements, mais également à la structuration et à l'évaluation des besoins, à la meilleure définition des formations requises, à la mobilité et à la promotion internes, à la reconnaissance des compétences et du professionnalisme et au repérage des éléments fondant une politique de rémunération plus différenciée et incitative.

La commune de Roubaix met en œuvre une démarche « métiers » dès 1988, avec le soutien du centre national de la fonction publique territoriale, avant même la première publication du répertoire national des métiers en 1996. En 1994, elle valide une organisation en 117 métiers, regroupés en 13 familles, reprise dans un guide des métiers. Celui-ci est complété d'un tableau de concordance « métiers-grades » qui définit un déroulement de carrière pour chaque métier. Les métiers ont, en outre, été classés suivant six critères et une cotation de 0 à 100 : technicité, responsabilité de décision et autonomie, responsabilité hiérarchique, complexité de l'emploi et difficulté d'organisation, contraintes liées au service public et à l'emploi, niveau relationnel.

Une commune de taille plus réduite comme Sarreguemines (Moselle) a mis en œuvre une gestion prévisionnelle à compter de 2005. Son point de départ a été l'élaboration des fiches de postes et de compétences. Sur cette base, ont été ensuite établis le plan de formation, l'organigramme actualisé et le programme de recrutements complémentaires.

Les fiches de postes et le répertoire des métiers permettent de déboucher sur un répertoire des compétences, réparties selon plusieurs schémas possibles : savoirs, savoir-faire, savoir-être ; compétences générales ou transversales, professionnelles, spécifiques ; compétences stratégiques, secondaires, accessoires.

A terme, la démarche prévisionnelle implique l'élaboration d'une structure-cible des métiers. Elle intègre les facteurs d'évolution des métiers et les objectifs structurels de la collectivité à moyen et long terme, traduits en métiers et en compétences correspondants. Le passage du répertoire de l'existant à un répertoire-cible n'a cependant pas été relevé lors des contrôles effectués par les chambres régionales des comptes.

3 - Les tableaux de bord et de suivi et les systèmes d'information

Les tableaux utilisés pour le suivi de la gestion des ressources humaines comprennent les informations financières et notamment le suivi des dépenses de personnel, en regard des ouvertures de crédits budgétaires. Il s'agit plus de tableaux de suivi que de tableaux de bord. Ces derniers impliquent une comparaison par rapport à des objectifs et référentiels internes ou à des références extérieures (collectivités comparables, moyennes nationales).

Parfois, l'outil est plus sophistiqué : au sein de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération, des fonctions d'extrapolation des coûts ou de simulation de choix sont possibles : remplacement d'un agent parti à la retraite, amélioration du fonctionnement d'un dispositif technique. L'outil permet une anticipation à court terme : parmi les tableaux utilisés par la commune de Toul, figurent ainsi un plan prévisionnel des départs en retraite et un tableau de suivi mais aussi de prévision des avancements de carrière.

Si l'anticipation des départs à la retraite est assez régulièrement intégrée dans les collectivités, ainsi que, parfois, l'impact des absences longues et des comptes épargne-temps, comme à Sarreguemines, il n'y a généralement pas d'aspect prévisionnel systématique.

Il arrive que la mise en place d'un logiciel de gestion des ressources humaines ne s'accompagne pas de toutes les formations requises ou que certaines fonctionnalités ou extensions ne soient pas activées ou utilisées, ôtant alors une grande part de l'intérêt d'introduire de nouveaux outils.

Les systèmes d'information de gestion des ressources humaines dits « décisionnels » se développent. Ils ne sont plus un simple support de gestion administrative et réglementaire, mais représentent un outil d'aide à la décision, avec la possibilité d'analyses rapides et directes de la ressource humaine, de requêtes affinées, de traitements croisés, de définition d'indicateurs, notamment d'alerte.

La communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération a ainsi paramétré ses logiciels financiers et de ressources humaines pour permettre des simulations prospectives de la masse salariale, avec l'évolution des avancements potentiels, les créations de postes, l'évolution du point d'indice, les départs et le recrutement des personnels.

La ville de Saint-Nazaire et la communauté d'agglomération nazairienne utilisent une application référençant les compétences individuelles, sur la base des évaluations annuelles, et celles nécessaires à l'exercice des métiers, sur la base du référentiel des métiers. L'évaluation individuelle et la prise en compte des souhaits d'évolution et de formation constituent le socle de l'application. Elle peut ensuite intégrer l'anticipation des départs à la retraite, les prévisions d'évolution des métiers (incluses notamment dans les projets de service) ou le repérage des profils internes susceptibles d'évoluer.

Les fonctionnalités des systèmes d'information de gestion des ressources humaines doivent être définies de manière attentive. Les possibilités de croisements des données relatives aux agents, aux postes, aux métiers, aux missions et aux coûts sont importantes. La création d'interfaces entre bases de données (de ressources humaines, mais aussi budgétaires et comptables) et la mise en place de requêtes dans une optique pluriannuelle et comparative sont nécessaires pour rendre les systèmes d'informations de gestion des ressources humaines utiles à la gestion prévisionnelle.

L'exploitation transversale des données de paie, d'effectifs, de carrière, de compétences doit, en effet, pouvoir alimenter l'analyse prospective des besoins et la détermination des écarts à résorber.

B - Les principales utilisations

1 - Le recrutement et la mobilité

Le recrutement doit être précédé d'une analyse des besoins pour garantir la meilleure adéquation entre le poste et l'agent. Souvent cependant, les recrutements se font au « fil de l'eau », lors de mutations ou de départs à la retraite, sans réflexion préalable suffisante.

Au sein de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération, les demandes de remplacement s'effectuent sur la base de notes émanant des services, accompagnées d'un profil de poste et d'un avis du directeur général adjoint compétent. Ces propositions sont instruites par la direction des ressources humaines, qui les complète par

la vérification de la vacance, l'étude de l'impact budgétaire et la recherche de possibilité de mobilité interne, avant transmission au directeur général des services pour décision.

Le département de la Moselle utilise, comme base pour les recrutements, les fiches de fonction, élaborées dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences.

Ces initiatives intéressantes restent rares. Elles sont parfois motivées par des considérations de maîtrise de la masse salariale, sans forcément découler d'une volonté de mieux adapter les ressources humaines aux métiers et aux compétences futurs. C'est alors davantage une optique annuelle qui prévaut, la ressource humaine étant *de facto* considérée comme une variable d'ajustement.

Les collectivités formalisent rarement leur politique de recrutement, par des procédures d'identification préalable des besoins et d'analyse des meilleurs moyens pour y répondre. Le plus souvent, aucune ventilation ou consolidation des besoins par filières, catégories, grades, ni par postes, métiers, compétences, n'est réalisée.

La centralisation des décisions de création, de maintien ou de suppression de postes, au niveau directionnel le plus élevé est généralement plus favorable à une approche prévisionnelle. C'est le cas pour la commune et la communauté d'agglomération de Quimper, ainsi que pour le département de la Savoie.

Plusieurs facteurs rendent difficiles l'anticipation des besoins et la mise en œuvre d'une gestion pluriannuelle des recrutements.

Les départs à la retraite sont devenus délicats à prévoir en raison des réformes successives et de l'incertitude qu'elles entraînent chez de nombreux agents. Même de grandes collectivités se déclarent incapables de prévoir les départs à la retraite à plus de 8-10 mois.

En outre, il peut exister une réelle concurrence entre collectivités, sur un bassin d'emploi ou sur le plan national, que ce soit pour l'encadrement supérieur ou les secteurs sensibles, dans lesquels les candidats compétents peuvent être rares au regard de la demande : notamment puériculture, social et médico-social, voirie, finances publiques, juridique, en particulier.

Or ces difficultés de recrutement sectorielles seraient plus faciles à surmonter par des efforts d'anticipation, notamment grâce à des prévisions pluriannuelles.

Des partenariats avec des établissements d'enseignement ou de formation apparaissent, comme ceux mis en place à l'initiative des

centres de gestion de la région Poitou-Charentes. Les centres de gestion organisent aussi des bourses locales de l'emploi et des campagnes de recrutement.

L'analyse prospective des besoins est d'autant plus indispensable que se développent d'autres moyens de les satisfaire.

Beaucoup de collectivités donnent désormais un degré élevé de priorité à la mobilité interne. La proportion d'emplois vacants ainsi pourvus a atteint 40 % en 2009 dans les services du département de la Sarthe, qui a mis en place un « mouvement annuel de permutation de postes ».

Or la difficulté du recours à la mobilité interne tient au fait que de nombreuses collectivités ne recensent pas périodiquement et systématiquement les souhaits de mobilité. Elles n'effectuent des recherches de candidature interne qu'au coup par coup, au moment de la vacance d'un poste.

Par ailleurs, la collectivité devrait également, en amont, examiner s'il n'existe pas, des possibilités de réorganisation du travail, du temps de travail, des services ou des possibilités de limitation du temps partiel ou de recours aux heures supplémentaires. Une organisation différente du travail et des services évite dans certains cas le recours aux recrutements.

Ces approches se développent de plus en plus.

La mobilité entre fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière est plus lente à émerger, en raison d'obstacles statutaires et de pratiques managériales qui ne l'encourage pas ainsi que le souligne l'Association des régions de France. Pourtant, les compétences et les métiers se rapprochent entre les différentes collectivités publiques.

2 - L'évaluation, l'avancement et la rémunération

La gestion des compétences et des carrières contribue à adapter la ressource aux besoins futurs de la collectivité. Elle permet d'éviter le recours au recrutement externe en période de contraintes budgétaires. Elle peut améliorer le climat social et fidéliser et motiver les agents, par un suivi individualisé des parcours.

L'évaluation est essentielle.

La notation individuelle compare l'agent aux autres agents à un instant donné. Souvent, elle ne sert pas véritablement à fonder les appréciations, ni les rythmes d'avancement (la plupart du temps quasiment identiques), ni les éventuelles modulations de primes.

En revanche, l'évaluation prend en compte les évolutions, les comparaisons d'une année sur l'autre et l'appréciation des résultats par rapport aux objectifs et aux missions.

Le décret du 29 juin 2010, pris en application de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, élargit l'intérêt de l'exercice au-delà de l'évaluation individuelle. Il officialise, pour une période expérimentale, une pratique mise en œuvre auparavant dans certaines collectivités.

L'entretien professionnel permet de mesurer l'écart entre les compétences attendues et manifestées dans le poste, d'identifier les potentiels et les « viviers » de compétences inexploitées, d'anticiper les mobilités internes et de faciliter l'élaboration des plans de formation. La convocation à l'entretien est accompagnée de la fiche de poste et d'un canevas d'entretien professionnel servant au compte rendu.

Les collectivités ont ensuite intérêt à effectuer un traitement informatisé global des résultats des entretiens, notamment pour le recensement des compétences attendues et existantes, et pour les demandes de mobilité et de formation. Ce type de traitement permet la mise à jour des fiches de postes au sein du département de l'Isère depuis 2009.

Alors que l'article 78 du statut de la fonction publique territoriale destine l'avancement minimum d'échelon aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie, la logique de la loi est inversée dans la plupart des collectivités, même de grande taille : l'avancement d'échelon s'y fait quasi exclusivement à l'ancienneté minimale. L'évaluation des agents n'a, dès lors, pas d'incidence significative. Les collectivités se privent ainsi d'un outil de gestion pluriannuelle utile pour la prise en compte des compétences acquises et à acquérir.

La suppression des quotas réglementaires pour l'avancement de grade, par la loi du 19 février 2007 qui a modifié l'article 49 du statut de 1984, n'aurait pas dû avoir pour conséquence d'amener les collectivités à proposer tous les promouvables pour l'avancement. Les ratios « promus-promouvables » ont, en effet, remplacé les quotas antérieurs par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour l'avancement de grade concerné.

Cependant, le taux de promotion, à chaque changement de grade, voté par l'assemblée délibérante depuis la loi de 2007 est fixé à 100 %, par une grande majorité de communes. Ceci revient, de fait, à inscrire tous les agents au tableau d'avancement.

Autrement dit, au-delà du dévoiement de la règle posée par le législateur, ces collectivités se privent d'un outil de gestion différenciée des carrières, de motivation et de récompense du mérite et des résultats, outre d'un moyen de maîtrise de la masse salariale.

Peu nombreuses sont les communes, comme celle d'Orange (Vaucluse), qui ont adopté des ratios de 25 à 40 % pour les avancements de grade et les promotions internes.

La différenciation plus nette des rythmes d'avancement n'a pas seulement pour vocation de faciliter des économies budgétaires. Les possibilités de mobilité interne et d'évolution vers d'autres emplois permettent aussi de proposer des perspectives attractives aux agents les plus motivés et les plus efficaces.

De même, la modulation des primes et des indemnités est encore limitée.

Pourtant, la loi du 5 juillet 2010 prévoit expressément la prise en compte des fonctions et des résultats professionnels des agents, ainsi que de la performance collective des services, dans la fixation des indemnités.

La prime de fonctions et de résultat (PFR) doit être mise en place lors de la première modification du régime indemnitaire suivant la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire dans les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat. Les modulations seront désormais plus aisées, du moins si les collectivités territoriales acceptent de rompre avec les pratiques actuelles.

Le régime indemnitaire avait pour fondement originel de prendre en compte l'atteinte d'objectifs identifiés en amont. Il peut retrouver cette fonction d'incitation à l'acquisition de compétences et de reconnaissance de la qualité du travail effectué, mais encore faut-il que la volonté du législateur soit respectée.

3 - La gestion des compétences et des carrières

La gestion des carrières devrait être davantage tournée vers les compétences, alors qu'elle reste aujourd'hui surtout individuelle et administrative.

C'est l'un des objectifs de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels du 3 août 2009, qui a instauré notamment un droit au départ et une nouvelle voie de mobilité, l'intégration directe, et qui a renforcé l'accompagnement professionnel.

Si l'organigramme de nombreuses directions des ressources humaines inclut désormais une gestion des compétences et des carrières, celle-ci se résume encore souvent à une administration traditionnelle du déroulement des carrières.

La communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération a mené des études de classification des postes de « maîtrise », de catégorie B et de catégorie A. Elles ont pour objectif de mettre en place des évolutions de carrière et des régimes indemnitaires différenciés en fonction des niveaux d'expertise et de responsabilité d'encadrement.

En 2009, la commune de La Seyne-sur-Mer (Var) a recensé les compétences, en diffusant des fiches comportant les rubriques suivantes : diplômes et concours ; expérience professionnelle ; formations ; habilitations ; expériences extraprofessionnelles (élus, bénévoles associatifs, responsables syndicaux, etc.) ; compétences (techniques, organisationnelles, relationnelles, sociales, informatiques, linguistiques).

Le « fléchage » des postes et la construction de parcours professionnels sont nécessaires à une gestion pluriannuelle des carrières et des compétences, dont à la fois la collectivité et les agents tirent bénéfice.

4 - Le développement des compétences individuelles et collectives

La formation professionnelle permet de répondre à la complexité et à la technicité croissantes des postes, à l'apparition de nouveaux métiers et à l'exigence accrue de qualité du service rendu. Elle est d'autant plus importante que près des 4/5 des agents territoriaux sont des agents d'exécution.

Or en 2009, le nombre moyen de jours de formation suivis se situait seulement à 2,4 par agent territorial et par an.

Les actions de formation doivent procéder de la définition d'une stratégie cohérente, fondée sur l'analyse des métiers et compétences et des besoins de la collectivité. Elle nécessite un traitement détaillé des informations fournies par les agents de terrain et par les correspondants formation.

A Quimper, les entretiens professionnels individuels réalisés annuellement sont l'occasion de recenser les besoins de formation, en même temps que les informations nécessaires au développement des compétences individuelles et collectives.

Les fiches de postes, les répertoires des métiers, les plans de recrutement et de mobilité et les synthèses des évaluations individuelles doivent alimenter les plans de formation.

Or beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007.

Lorsqu'ils existent, beaucoup de plans consistent en une simple addition des demandes individuelles sans définition d'objectifs ni mise en cohérence avec les projets et les besoins réels de la collectivité et de chaque service.

Trop de plans de formation ne constituent pas des outils managériaux, mais plutôt des catalogues à la disposition des personnels, qui effectuent librement leur choix. En général, ils restent organisés par type de formation (techniques, management, bureautique, examens et concours, par exemple) et non par nature de formation, par métier ou par projet. Peu de parcours pluriannuels de formation sont identifiés.

La loi du 19 février 2007 a également institué une validation des acquis de l'expérience (VAE), qui rend possible un changement de métier sans avoir le diplôme ou le titre requis.

Le développement de la VAE reste cependant marginal, alors que le dispositif est bien adapté à certains profils professionnels fréquents dans les collectivités territoriales, comme les agents peu qualifiés ou en voie d'usure professionnelle.

Les bilans de compétences ou les actions d'accompagnement restent ponctuels.

Un projet « reclassement » est mené par la ville de Lyon depuis la fin de 2007, avec plusieurs volets : gestion des réintégrations et des redéploiements, accompagnement global des agents en reclassement pour raisons de santé, prévention des problèmes d'aptitude par l'analyse des conditions de travail réelles, prévention et traitement collectif des mobilités délicates.

Cet exemple témoigne des larges marges de progrès qui s'offrent aujourd'hui aux collectivités territoriales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à un contexte institutionnel et démographique mouvant et à un contexte financier contraint, la gestion prévisionnelle des ressources humaines peut contribuer à la reconquête ou à la préservation de marges de manœuvre par les collectivités, en adaptant la gestion de leur principal poste de dépenses de fonctionnement.

C'est avec pragmatisme que les collectivités territoriales peuvent s'engager dans une telle démarche, principalement celles d'une certaine importance, d'environ 15 à 20 000 habitants, ou à partir de 500 agents, et à un horizon triennal.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

- 1. intégrer les ressources humaines et leur gestion prévisionnelle dans la stratégie globale de la collectivité ;*
 - 2. exploiter les données des bilans sociaux de manière dynamique et comparative à des fins prospective et pluriannuelle ;*
 - 3. intégrer la dimension des ressources humaines dans les études d'impact préalables à toute modification d'action publique ;*
 - 4. définir les besoins de moyen terme et évaluer les écarts à résorber ;*
 - 5. éclairer la contrainte budgétaire et chercher à maîtriser la masse salariale ;*
 - 6. mettre en œuvre une approche pluriannuelle à l'occasion des débats d'orientation budgétaire ;*
 - 7. adopter une approche fondée sur les métiers et les compétences ;*
 - 8. répertorier et gérer les postes par métiers et compétences ;*
 - 9. adapter la définition des besoins et le recrutement à cette architecture par métiers et définir une structure cible ;*
 - 10. définir des parcours individualisés de carrière en fonction des métiers et du « fléchage » des postes ;*
 - 11. organiser l'évaluation systématique des agents ;*
 - 12. utiliser les systèmes d'avancement, de promotion et de compléments de rémunération comme un levier de gestion des ressources humaines ;*
 - 13. retenir des formations davantage orientées vers les métiers.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	838
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	844
Président de l'Assemblée des communautés de France	846
Président de l'Association des maires de France	850
Président de l'Association des régions de France	854
Président du conseil général des Hauts-de-Seine	856
Président du Conseil général de l'Isère	857
Président du Conseil général de la Moselle	858
Président du Conseil général du Nord	859
Président du Conseil général de la Sarthe	881
Président du Conseil général de la Savoie	883
Président du Conseil général du Var	884
Président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération	885
Président de Quimper communauté	886
Maire de Lyon	887
Maire d'Orange	888
Maire de Roubaix	889
Maire de Saint-Omer	890
Maire de Sarreguemines	891
Président du Centre national de la fonction publique territoriale	892
Président du Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne	895

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France
 Président de la communauté d'agglomération nazairienne et de l'estuaire
 Maires de Saint-Priest, de Soyaux, de Toul, de Quimper, de Saint-Nazaire et de La Seyne-sur-Mer

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

I - Sur l'appréciation globale portée sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines mise en œuvre au sein des collectivités territoriales

La Cour souhaite sensibiliser les collectivités locales à la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC) en privilégiant la mise en valeur des bonnes pratiques, à l'aide d'exemples concrets et en donnant une méthodologie assez précise de la démarche à suivre. Elle formule différentes recommandations pragmatiques afin que les collectivités, à partir de l'analyse préalable de l'évolution de leurs métiers, compétences et besoins, prennent en compte cette réflexion dans toutes les décisions stratégiques liées à leurs missions.

Le constat qu'elle fait est l'insuffisante prise en compte de la GPEEC par les collectivités locales, utilisée trop ponctuellement et pas assez dans le cadre d'une démarche globale et pluriannuelle. Elle regrette notamment que celle-ci n'ait pas été mise en œuvre à l'occasion des transferts de compétences de l'Etat, et que les outils de GRH déjà existants (évaluation, quotas d'avancement de grade, modulation des primes, formation) ne soient pas assez utilisés comme un levier dans la gestion de leurs ressources humaines.

Les observations qui suivent et que je souhaite porter à votre connaissance, corroborent le constat de la Cour, tout en apportant des éléments de pondération liés notamment à la mise en œuvre récente de certains outils de GPEEC, qu'il me semble utile de relever.

Je souhaite notamment observer ici que l'appropriation de l'ensemble des nouveaux outils mis en place, en particulier par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, par les acteurs du monde territorial nécessite du temps avant qu'ils puissent produire pleinement leurs effets et s'insérer totalement dans une démarche de gestion prévisionnelle.

II - Sur la connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La Cour note que le rapport sur l'état de la collectivité (décret du 25 avril 1997) n'est pas élaboré dans toutes les collectivités. Les données statistiques contenues dans ce rapport biannuel et précisées par un arrêté (le dernier en date étant celui du 29 janvier 2010) font l'objet au niveau national d'une collecte et d'une exploitation assurée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et les centres de gestion. On peut

noter que le taux de réponse, après avoir baissé sur les exercices 2005 et 2007, s'est amélioré en 2009 : 45 % des collectivités ont transmis leurs informations, représentant 73 % des agents.

Les données dans les « bilans sociaux » sont fournies sous forme de tableaux qu'il n'est pas aisé d'exploiter. En revanche, les informations issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS) permettent des analyses à des fins prospective et pluriannuelle : un partenariat régional récent entre l'Insee et le centre de gestion de Haute-Normandie a porté sur les prévisions de départs à la retraite (cf. Aval Haute-Normandie, n° 108, novembre 2011).

III - Sur les conditions dans lesquelles ont été opérés les transferts de compétences et de personnels suite à la loi du 13 août 2004

La Cour relève que les transferts de compétences et de personnels intervenus à la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation ont contribué à la transformation du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale. Elle déplore en particulier que les transferts de personnels n'aient pu être préparés à l'avance par les départements et régions, que les charges de gestion administrative aient été plus lourdes que prévu, que les données relatives aux effectifs, aux fonctions, aux historiques de carrières produites par l'Etat n'aient pas été fiables et que des collectivités aient découvert, parmi les postes transférés, des "agents fantômes" sans poste ni affectation.

Il convient de préciser ici qu'avant d'être transférés, les services concernés ont été mis à disposition. La consistance du service à transférer a toujours été précisément définie en amont, en concertation avec les collectivités bénéficiaires. Le périmètre de chaque service à transférer (nombre d'équivalent temps plein (ETP) et agents physiques correspondants, catégorie des agents et quotité de temps de travail consacrée à l'exercice de la compétence transférée) a été arrêté par convention ou, à défaut, par arrêté interministériel pris après avis de la commission nationale de conciliation placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales, en application de l'article 104 de la loi libertés et responsabilités locales (LRL).

Au 30 juin 2011, 13 conventions avaient signées avec des régions et 266 avec des départements. La commission nationale de conciliation, qui s'est réunie à onze reprises depuis le 23 juin 2005, avait examiné 403 projets d'arrêtés.

En principe, la liste des effectifs avait donc été établie de manière concertée préalablement au transfert, ce qui avait précisément pour objet d'éviter aux collectivités territoriales de se voir transférer des agents qui ne participeraient pas à l'exercice des compétences transférées. Les situations

des "agents fantômes" évoquées par la Cour sont dès lors très marginales. Il existait en revanche des situations identifiées d'"emplois vacants" : les postes vacants ont également été, d'une part, recensés et comptabilisés dans le périmètre des services à transférer et, d'autre part, compensés comme tels, de même que les emplois dits "disparus", compensés en application de la clause de sauvegarde inscrite au II de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 qui dispose que « seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'armée du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 ».

Enfin, il convient de souligner que les collectivités avaient la possibilité de contester devant le juge administratif les arrêtés conjoints du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé pris après avis motivé d'une commission nationale de conciliation en vertu du IV de l'article 104 de la loi LRL. Si des contentieux de cette nature ont pu être introduits par certaines collectivités, ils restent marginaux au regard de l'ampleur des effectifs transférés en application de l'acte II de la décentralisation.

IV - Sur l'utilisation de l'entretien professionnel

L'entretien professionnel est un outil qui devrait être effectivement privilégié dans le cadre de la GPEEC.

Toutefois, l'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale n'instaure qu'une expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales, au titre des années 2010, 2011 et 2012.

Ce dispositif expérimental est issu de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et a donné lieu à la publication du décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ce n'est qu'au moment du bilan présenté par le Gouvernement au Parlement que la pérennisation du dispositif sera discutée.

Sans anticiper sur les éléments du bilan final (un seul exercice d'évaluation a eu lieu, le deuxième est en cours), il semble que l'entretien professionnel ait été relativement bien accueilli tant par les agents que les employeurs. Seuls certains délais de gestion liés à la procédure apparaîtraient trop courts, notamment pour les plus grandes collectivités. Le développement de la GPEEC par la généralisation de l'entretien professionnel est un autre argument à la faveur de la suppression de la notation au sein de la fonction publique territoriale. Il convient toutefois de souligner que la généralisation de l'entretien professionnel ne pourra être

mise en œuvre qu'à la suite d'une modification de la loi du 26 janvier 1984 (suppression de la notation et transformation de l'expérimentation en un dispositif pérenne) et de l'édition d'une mesure réglementaire spécifique précisant les conditions générales d'application de la nouvelle norme.

V - S'agissant de l'aide externe apportée aux collectivités par les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en matière de GPEEC

La Cour regrette que celle-ci soit sectorielle et ponctuelle.

Il faut noter que la compétence donnée aux centres de gestion en matière de GPEEC est assez récente, puisqu'elle est issue de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. En effet, les centres de gestion ont vu leur rôle en matière d'information de l'emploi public local renforcé puisque la loi a prévu qu'ils assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information en faveur de l'ensemble des collectivités et établissements, qu'ils soient affiliés ou non, de leurs agents ainsi que des candidats à un emploi public local. Pour cela, la loi a prévu que les centres de gestion soient destinataires des nominations réalisées par les collectivités territoriales, quel que soit le cadre juridique retenu (contrats, accueil en détachement, recrutement sur les listes d'aptitude...), leur permettant ainsi s'assurer un suivi des mouvements de personnels. A partir de ces informations, ils doivent établir un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort, et élaborer les perspectives d'évolution à moyen terme de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques paritaires.

L'appropriation de cette mission par les centres de gestion est très progressive, ceux-ci travaillant encore à la définition d'un référentiel unique et d'indicateurs communs pour réaliser ce bilan, ainsi que l'indiquait le rapport d'information de juin 2010 de MM. Piron et Dérosier sur l'application de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Il faut ajouter que la répartition de l'organisation des concours et examens des catégories A et B entre les centres de gestion et le CNFPT, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, n'a pas favorisé la vision globale des centres de gestion sur l'évolution de besoins par filières et/ou par catégories. A cet égard, la clarification opérée par la loi du 19 février 2007, en confiant aux centres de gestion l'intégralité de l'organisation des concours et examens de la FPT, à l'exception de ceux de catégorie A+, devrait être un facteur positif dans le travail d'analyse mené par les centres de gestion dans le cadre de leur mission de GPEEC.

VI - Pour ce qui concerne les observations relatives au faible nombre des jours de formations des agents de la FPT

La Cour constate que le nombre de jours de formation par agent est faible (2,4 jours par agent et par an), et que les plans de formation ne

procèdent pas d'une démarche cohérente avec les projets et les besoins des services.

Il faut là encore préciser que l'architecture d'ensemble de la formation professionnelle des fonctionnaires a été totalement modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, dont le dispositif réglementaire a été complètement achevé à l'été 2008.

Cette réforme a consisté à rééquilibrer les temps de formation en faveur de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux (catégories A, B et C), par la mise en place d'actions de courte durée intervenant de manière cadencée tout au long de la carrière et en fonction des besoins des agents. L'inscription des fonctionnaires territoriaux dans des parcours de professionnalisation plus individualisés explique la réduction de la durée de la formation initiale des agents. Parallèlement, l'ampleur de cette réforme a nécessité un temps d'adaptation rendu nécessaire par la conception de nouveaux référentiels de formation d'intégration du CNFPT pour les nouveaux cadres d'emplois (notamment ceux de catégorie C), la mise en œuvre de différentes démarches d'information auprès des élus et des partenaires sociaux, et l'adaptation de l'organisation géographique des formations du CNFPT aux besoins de proximité des agents territoriaux. Le rapport d'activité 2010 du CNFPT, validé par son conseil d'administration le 22 juin 2011, confirme la progression de l'activité de formation destinée aux agents de la FPT depuis 2008, le nombre de journées de formation ayant augmenté, entre 2008 et 2010, de 23,4 %.

En ce qui concerne le plan de formation, qui est obligatoire, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 a prévu qu'il puisse revêtir un caractère pluriannuel. Toutefois, malgré les efforts d'information et d'appui mené par le CNFPT (exemple : formalisation d'un guide national sur le plan de formation) et ainsi que le souligne la Cour, cette mesure est peu appliquée, notamment dans les petites collectivités territoriales. Ceci peut expliquer la montée en puissance "lente mais régulière" du droit individuel à la formation (DIF) dans la FPT (cf. rapport sur la mise en œuvre du droit à la formation de l'observatoire de l'emploi des métiers et des compétences du CNFPT de décembre 2010), qui est subordonné à l'inscription préalable de la formation souhaitée dans ce plan.

VII - S'agissant de l'utilisation des dispositifs de validation des acquis de l'expérience ou de bilan de compétences

La Cour constate le manque d'utilisation des dispositifs de validation des acquis de l'expérience ou de bilan de compétences par les collectivités locales, dans le cadre d'une démarche de GPEEC.

L'introduction de congés pour participer à ces actions de formation est également assez récente, puisqu'elle relève de la même loi n° 2007-209 du 19 février 2007, et le rapport d'information précité de juin 2010 de

MM. Piron et Dérosier a constaté qu'il était "encore trop tôt pour pouvoir tirer un premier bilan" de ces congés. Selon le rapport d'étude du CNFPT de mai 2009 sur les pratiques de validation des acquis de l'expérience dans les collectivités locales, la démarche de VAE était encore marginale dans les collectivités et ne concerne que des effectifs réduits, en raison notamment des difficultés de mise en œuvre de ce dispositif, liées à son coût, à ses contraintes d'organisation et de gestion ou encore à l'investissement important qu'il requiert de la part des agents.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT**

Dans ce projet de rapport, vous souhaitez sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines afin de reconquérir ou préserver leurs marges de manœuvre financières.

1. Observations relatives aux transferts d'agents dans le cadre de la décentralisation

Vous mentionnez les perturbations entraînées par les vagues importantes de transfert de personnel intervenues à l'occasion de l'acte II de la décentralisation (à titre de précision, sur la période 2006-2009, les effectifs transférés s'élèvent à 126 552 et non 133 000 comme relevé dans le rapport). Si ce facteur est indéniable, il n'en reste pas moins que, dans l'objectif d'une meilleure maîtrise de l'emploi public et des dépenses de personnel, la gestion prévisionnelle des ressources humaines des collectivités territoriales doit être renforcée. Il convient en effet de rappeler que l'évolution des effectifs constatée sur la période 2002-2009, après retraitement de la décentralisation, est nettement plus dynamique dans la fonction publique territoriale (2,5 % de croissance annuelle moyenne) que dans la fonction publique d'Etat (- 0,2 % de diminution annuelle moyenne).

Par ailleurs, vous notez que les charges de gestion administrative liées aux transferts de personnel ont été plus lourdes que prévu puisque les données relatives aux effectifs, aux fonctions et aux historiques de carrières fournies par l'Etat n'étaient, selon vous, pas fiables et qu'en conséquence, des collectivités auraient découvert des « agents fantômes », sans poste ni affectation. Il me semble essentiel de nuancer fortement ce constat.

Avant d'être transférés, les services concernés ont été précisément définis en concertation avec les collectivités bénéficiaires : la consistance et le périmètre de chaque service à transférer (nombre d'Equivalent Temps Plein, agents physiques correspondants, catégorie des agents et quotité de temps de travail consacrée à l'exercice de la compétence transférée) ont été arrêtés par convention, ou à défaut par arrêté interministériel, après avis d'une commission nationale de conciliation composée paritairement de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités concernées. Les agents de ces services ont dans un premier temps été mis à disposition avant d'être transférés.

Enfin, les collectivités avaient la possibilité de contester devant le juge administratif les arrêtés pris après avis motivé d'une commission nationale de conciliation. Si des contentieux de cette nature ont pu être introduits par certaines collectivités, ils restent marginaux au regard de l'ampleur des effectifs transférés en application de l'acte II de la décentralisation.

Rappelons également qu'il existait des situations identifiées d'«emplois vacants » et d'emplois dits disparus qui ont été recensées, comptabilisées et compensées.

2. Observations relatives aux pratiques en matière de gestion prévisionnelle de ressources humaines

Vous soulignez par ailleurs des pratiques critiquables de certaines collectivités, qui n'appliquent pas la durée légale du temps de travail, ont mis en place des régimes très favorables de congés supplémentaires et d'autorisations d'absence et dans lesquelles l'absentéisme est élevé. En outre, vous notez que le cadre juridique mis en place par l'Etat favorise une gestion plus rigoureuse et plus juste des ressources humaines, mais que ces dispositions ne sont pas toujours respectées et conduisent à des règles d'avancement et de promotion ou encore de modulation des primes et indemnités très favorables aux agents.

Parallèlement, vous montrez que les bonnes pratiques existent dans les collectivités et identifiez ainsi la voie du changement. Je partage la totalité de vos recommandations qui visent à appliquer les principes de base de la gestion prévisionnelle des ressources humaines afin d'éclairer la contrainte budgétaire et de chercher à maîtriser la masse salariale.

A cet égard, acquérir une vision pluriannuelle de la gestion des ressources humaines apparaît indispensable afin de définir plus finement les besoins de recrutements par une approche fondée sur les métiers et compétences et d'établir une structure cible tenant compte des synergies à développer en particulier entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Ce type de démarche me semble particulièrement pertinent pour les collectivités locales qui emploient plus de 300 agents. En effet, pour les plus petites, les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale sont opérateurs et organisent annuellement des conférences de l'emploi territorial qui abordent les aspects de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Par ailleurs, le débat d'orientation budgétaire constitue un moment privilégié dans la vie de la collectivité, au cours duquel la gestion pluriannuelle des ressources humaines devrait trouver légitimement sa place. Il serait peut être utile à ce titre de définir plus précisément le contenu de ce débat d'orientation budgétaire, une réflexion sur ce sujet me semble nécessaire.

Enfin, je regrette comme vous que les données relatives à l'enquête « Calter » de l'Insee paraissent tardivement. L'exploitation des déclarations annuelles de données sociales réalisées par l'Insee devrait permettre de rendre les données plus rapidement disponibles. En tout état de cause, il est absolument nécessaire que la disponibilité de l'information en ce domaine soit améliorée et je vais demander à mes services d'en examiner les conditions.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
COMMUNAUTÉS DE FRANCE**

La fonction publique territoriale regroupe aujourd'hui 34 % des agents publics, selon le dernier rapport annuel du ministère de la fonction publique sur l'état de celle-ci. Près d'1,8 million d'agents travaillent pour des administrations publiques locales aussi diverses que des collectivités territoriales, dont les communes (qui sont le premier employeur public après l'Etat) ou bien des établissements publics locaux.

Dans un contexte délicat pour les finances publiques nationales et locales, il est légitime de s'interroger sur l'évolution de ces effectifs et d'en maîtriser la croissance à niveau de service rendu comparable.

En qualité de président de l'Assemblée des Communautés de France, mes services réalisent actuellement, en coopération avec l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT, deux études sur ce sujet. La première porte sur l'évolution quantitative des ressources humaines intercommunales et la seconde sur une analyse du ressenti des agents à propos de leurs missions et de leur transfert de leur ancienne commune à leur employeur actuel, une intercommunalité à fiscalité propre.

Sur longue période, l'intercommunalité à fiscalité propre, qui représentait environ 36 000 agents en 1993, approchait les 149 000 agents fin 2008, soit une multiplication par quatre. Une majorité des communautés s'étant créées au début années 2000, on observe que, selon les données de l'INSEE, les effectifs des groupements à fiscalité propre ont approximativement doublé sur la seule période 1998-2003. Dans le même temps, le nombre d'agents municipaux a également augmenté de 11 %. Entre 1993 et fin 2008, les communes ont vu leurs agents progresser de 138 000 agents environ mais il est notable de constater que l'essentiel de cette croissance s'est opéré avant 2003 (+ 111 000), la progression depuis lors ayant été contenue à 26 000 agents (avec une première année de baisse en 2008).

Les syndicats à vocation unique ont connu une progression de 23 000 agents depuis 1993 tandis que les effectifs des SIVOM (structures dont sont issues nombre de communautés de communes) ont diminué de plus de 50 %. On sait que, dans un premier temps, les communautés se sont souvent substituées à des institutions intercommunales pré-existantes ou en ont repris les compétences et les agents (transports, déchets...). Les comptabilisations d'agents doivent de fait intégrer les communes et les communautés mais aussi les syndicats.

Plus précisément, les transferts ont majoritairement eu lieu dans les communautés de communes entre 1998 et 2001 (+ 90 %) et, entre 2002 et 2003, dans les nouvelles communautés d'agglomération (+ 58 %) issues de

la loi Chevènement. Depuis ces périodes, l'augmentation annuelle semble s'être stabilisée dans les communautés de communes, autour de 5 % par an, et de 4 % dans les communautés d'agglomération (depuis 2007).

Sur une période plus récente (2004-2008), l'augmentation de 30 % des effectifs communautaires, peut s'expliquer par une combinaison de motifs, liés au déploiement de nouvelles intercommunalités mais surtout à leur montée en puissance. En premier lieu, un pourcentage élevé des communautés ont été créées au début des années 2000, suite à l'adoption de la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Après la mise en place des institutions (statuts, équipes de direction ...), sont intervenus les transferts de compétences (intérêt communautaire) et de moyens opérationnels. La loi du 13 août 2004 a accéléré le mouvement en imposant un délai butoir pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire.

Comme l'a souligné la Cour en 2009, « de nombreuses modifications des statuts des EPCI sont intervenues en 2006 et 2007 », même si toutes les imperfections n'ont pas disparu. A partir de cette période, « les transferts ou les mises à disposition des agents paraissent avoir été mieux appréhendés par les intercommunalités », même si les dépenses des communes membres n'ont pas diminué.

Comme chacun le sait, les transferts de compétence ont en général été accompagnés d'une remise à niveau des services et d'une harmonisation « par le haut » du service rendu. L'intercommunalité a souvent répondu également à des demandes ou besoins nouveaux que les communes ne pouvaient prendre en charge seules. C'est le cas classique des services nouveaux apportés en milieu rural, par exemple, en matière de petite enfance, de portage de repas, de maisons de santé... Mais c'est également la remise à niveau pour répondre aux nouvelles normes (collecte sélective en matière de déchets, service public d'assainissement non collectif...). L'intercommunalité a en outre apporté de nouvelles compétences techniques dans les territoires, souvent en substitution des services de l'Etat : instructions des permis de construire, spécialistes de l'environnement, gestionnaires de SIG (géomaticiens)...

Malgré cette extension de services, il demeure qu'une étude de l'INSEE a montré que les rythmes de progression des effectifs territoriaux ont été plus soutenus dans les communes isolées que dans les territoires organisés par l'intercommunalité. Dès juillet 2006 (INSEE Première n° 1091), l'INSEE démontrait que « depuis 1999, si l'on agrège l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux à champ de compétence comparable, l'évolution des effectifs aura été plus sensible dans les communes isolées (+ 12,2 %) que dans celles appartenant à une structure intercommunale, quelle que soit la date d'adhésion (+ 9,2 %) ».

La loi de réforme des collectivités territoriales a également permis de sécuriser le cadre juridique de la mutualisation des services entre

communes et communauté. Selon les adhérents de l'AdCF, consultés lors de la dernière convention de Rennes en octobre 2011, 13 % déclarent qu'elle est déjà très poussée dans leur territoire ; 35 % déclarent que des services sont déjà mutualisés mais souhaitent aller plus loin ; 51 % déclarent que la mutualisation est faible dans leur communauté mais que celle-ci souhaite s'y engager. L'étude jointe au présent courrier permet de dresser un panorama des différentes pratiques en la matière mais également de mesurer quels sont leurs impacts en termes d'intégration. Si le renforcement des liens entre les services municipaux et communautaires semble inhérent à ce mode d'organisation, elle démontre également la nécessité d'un portage politique fort. La complémentarité de plus en plus prégnante entre les actions des communes et celles de leur groupement, et le contexte financier dans lequel se trouvent ces collectivités, laissent à penser que ce mode d'organisation a vocation à se généraliser dans les prochaines années, même si le transfert des agents doit demeurer la règle.

Comme votre rapport le développe, ces évolutions conduisent les communautés à envisager un nombre croissant d'outils de gestion des ressources humaines. La mutualisation des services ne doit pas être une fin en soi. Elle est un outil permettant la mise en œuvre la plus efficiente possible d'un projet politique. Le schéma général de la démarche prévisionnelle évoqué dans le document de la Cour des Comptes fait écho aux schémas de mutualisation des services qui doivent être réalisés par l'ensemble des communautés d'ici au 1^{er} janvier 2015.

81 % des adhérents de l'AdCF ont considéré lors des délibérations de notre dernière assemblée générale (Rennes, 12 octobre 2011) que ces schémas sont une opportunité pour avancer.

Plusieurs groupements ont déjà commencé à travailler sur un tel document, en y intégrant un état des lieux des effectifs à l'échelle du territoire de la communauté, un bilan des besoins dans les prochaines années ainsi qu'une redéfinition de leur projet de territoire (communauté d'agglomération de Blois, communauté de communes des Loges...).

Le document évoque, par ailleurs, la nécessité d'inclure la dimension ressources humaines lorsque les assemblées locales réfléchissent à un changement de mode de gestion d'un service public. L'AdCF et l'INSET d'Angers ont mené un travail commun sur cette question en 2011. Il en ressort que si l'enjeu est souvent mal pris en considération dans les premières réflexions, une majeure partie des communautés sont très rapidement conduites à prendre en compte cet élément. A ce titre, la communauté d'agglomération de Rouen Elbeuf Austreberthe a mené un travail approfondi lors de la reprise en régie de sa compétence eau.

Certaines dispositions législatives pourraient, enfin, être revues afin d'optimiser la gestion de ces ressources humaines. A ce titre, si les comités techniques paritaires peuvent être communs à une commune et à sa

communauté en cas de mutualisation de leurs services, tel n'est pas le cas pour les commissions administratives paritaires. Cette situation empêche toute égalité de traitement des agents travaillant dans un même service, du fait de leurs origines différentes.

En conclusion, je tenais à vous faire part de la convergence de vues de notre association avec le diagnostic établi par la Cour et de l'extrême intérêt que nous portons à la diffusion des bonnes pratiques. Nous savons que l'intercommunalité va avoir, dans les prochaines années, un rôle considérable à jouer dans la gestion territoriale de l'emploi et des compétences. Des chartes de mobilité interne au territoire (communes et communauté), comme celle mise en œuvre au sein de l'agglomération de Beauvais, seront un moyen utile pour anticiper les départs en retraite, améliorer la productivité globale des organisations (souvent distincte de la question de la productivité des personnes) et préserver la motivation des agents ainsi que leurs conditions de travail. Le secteur communal demeure de très loin le principal employeur public territorial. Il se doit de se doter d'outils de gestion performants de ses ressources humaines.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES DE FRANCE**

Mes observations concernent exclusivement le bloc local, c'est-à-dire les communes, leurs établissements et les EPCI.

Ce bloc local représente 73 % de l'ensemble de l'emploi public territorial, soit environ 1,47 million de salariés, tous statuts confondus. Ce pourcentage est relativement stable depuis dix ans.

Compte tenu de ce chiffre élevé, la gestion des ressources humaines pratiquée, mais aussi praticable par le bloc local, a une influence certaine sur les effectifs de la fonction publique territoriale.

Pour le bloc local, les dépenses de personnel représentent en moyenne entre 40 % et 50 % de leurs dépenses de fonctionnement. Je tiens donc à confirmer que la gestion prévisionnelle des ressources humaines constitue pour les élus locaux une préoccupation majeure et permanente, ce que vous avez pu constater.

Vous indiquez cependant que cette préoccupation est trop souvent proportionnelle aux difficultés budgétaires de la collectivité alors qu'elle devrait être constante. De surcroît, elle ne serait pas toujours traitée avec méthode, avec des outils statistiques ou informatiques correctement exploités ou avec l'accompagnement organique et institutionnel adéquat.

J'estime que ce constat et cette analyse nécessiteraient au préalable deux rappels fondamentaux :

- en premier lieu, 82 % des communes emploient moins de 20 salariés, pour un effectif total de 200 000 agents.*

Pour ces communes, auxquelles il faudrait également ajouter les EPCI de petite taille, une approche trop structurée, conceptuelle ou technique de la gestion prévisionnelle n'est pas adaptée, leur taille limitant leurs marges de manœuvre. Dans les faits, elles ont une approche pragmatique et concrète de ces questions.

- en second lieu, toutes les communes et leurs groupements évoluent dans des contextes économiques, géographiques, historiques et sociologiques, extrêmement différents qui rendent toute synthèse relative.*

C'est donc, comme vous le préconisez dans vos recommandations, à l'attention d'une minorité du bloc local mais employant la très grande majorité des effectifs, que votre rapport s'adresse.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, même dans les grandes collectivités, les modèles de prévisions sont particulièrement

sensibles aux décisions individuelles des agents, faute d'atteindre le seuil critique d'effectifs.

Vous faites le constat qu'au-delà de la variété des situations, les collectivités ont une approche trop statique des ressources humaines et ce, même en cas de mise en place de tableaux de bord et de suivis statistiques.

Des dossiers comme la transmission des compétences, le handicap, le reclassement, l'égalité hommes-femmes, les remplacements de départs, l'absentéisme, ... seraient gérés « au fil de l'eau », ou « à chaud », faute d'anticipation, d'exploitation suffisante de données pourtant existantes ou à portée de main, d'impulsion politique ou de pilotage par une direction des ressources humaines, par ailleurs trop peu sollicitée en amont ou considérée comme non stratégique.

Ce constat global de manque d'anticipation, d'absence de vision pluriannuelle et de manque de dynamisme dans la gestion des ressources humaines me semble passager et provisoire.

Certes, les ressources humaines sont souvent jugées moins déterminantes que la fiscalité, l'urbanisme ou le domaine social, mais le renforcement de l'intercommunalité, la baisse des recettes et les demandes d'individualisation de carrière et d'amélioration des conditions de travail formulées par les agents territoriaux, obligent naturellement à approfondir et améliorer les pratiques de gestion de ressources humaines.

En cela, les outils, méthodes et guides proposés par le CNFPT depuis quelques années sont remarquables à plus d'un titre et sont concrètement mis en œuvre dans le cadre des plans de formation construits sur mesure entre ses délégations régionales et les collectivités. L'image et le rôle du CNFPT, plus partenaire d'une réflexion sur les ressources humaines que simple prestataire de formation, doivent être renforcés.

Je souligne que les actions des centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale sur le champ de la gestion prévisionnelle, qui leur est pourtant dévolu par la loi, restent trop inégales pour permettre une amélioration notable des méthodes au sein de l'ensemble du bloc local. Or, bien souvent, le centre de gestion constitue le seul référent technique et méthodologique des communes, même de taille moyenne, dans le domaine des ressources humaines. Dès lors, faute de soutien ou d'accompagnement, ces dernières se retrouvent limitées, car isolées, dans le développement de leurs pratiques de gestion.

En ce qui concerne les voies de progrès, nul ne peut contester l'impérieuse nécessité de se doter en interne de fiches de postes, d'un référentiel métier, d'une direction des ressources humaines forte et structurée et de travailler sur des « process » clairs, validés et garantis au plus haut niveau hiérarchique. Je pense notamment aux procédures de

recrutement, à l'état du salariat handicapé et aux circuits de décision de création/suppression/substitution d'emplois.

Je souhaite enfin insister sur trois points qui constituent pour moi des conditions fondamentales pour une meilleure gestion prévisionnelle des ressources humaines du bloc local.

Le premier réside dans la nécessaire approche du statut, et donc de son application, sous une double dimension, d'une part, ce qui relève de la gestion de masse, automatique et impersonnelle et d'autre part, ce qui doit être individualisé, contractualisé et discuté avec le ou les agents.

Pour le dire autrement, ce qui relève de la gestion statutaire pure, essentiellement marquée par des droits automatiques et peu discutables (congrés maladie, avancement d'échelons, positions statutaires, hygiène et sécurité), devrait être mutualisé par un organisme unique, ce qui permettrait des économies d'échelle.

Par contre, ce qui relève de la gestion individuelle, marquée par l'adaptation aux revendications et souhaits des agents (salaires, développement de carrière et mobilité) devrait faire l'objet d'une attention accrue au sein de chaque collectivité et c'est d'ailleurs à ce niveau que la politique des ressources humaines trouve son vrai sens.

Le deuxième réside d'abord dans la nécessité d'une professionnalisation, au sein des collectivités, des métiers liés aux systèmes informatisés de ressources humaines. Ces derniers constituent, au travers des requêtes mais aussi des données sociales, l'avant-garde de toute connaissance statistique et salariale des collectivités. Or, leur exploitation est insuffisante. Sans s'orienter vers un équivalent de l'opérateur national de paie de l'Etat, il y aurait certainement matière à centraliser, à un niveau régional, des requêtes communes et régulières afin d'avoir une meilleure connaissance de l'existant. Le marché des logiciels de ressources humaines étant de surcroît partagé entre très peu d'éditeurs, il serait facile d'obtenir une homogénéité des ces instruments technologiques.

Le troisième réside dans le maintien d'une spécificité de la fonction publique territoriale. Celle-ci se caractérise par une autonomie des employeurs et, comme vous le soulignez à quatre reprises dans vos conclusions, par une approche « métier » des emplois. Si l'unité de la fonction publique est indispensable et doit demeurer vivante, elle ne saurait se traduire par une uniformité sous le seul modèle décidé par et pour l'Etat-employeur-producteur de normes.

L'évolution de notre fonction publique est celle d'une spécialité accrue des tâches et des métiers : nos communes et communautés assument avec fierté et responsabilité les services publics de proximité, ceux qui touchent au quotidien les Françaises et les Français : la citoyenneté, la famille, les loisirs, la culture, l'école et plus largement l'éducation, le

logement, les transports, ... dans les pas du concitoyen, il y a toujours l'empreinte du bloc local.

Cette réalité, chère aux maires et aux présidents de communautés employeurs, nécessite que deux garanties fondamentales soient préservées : la souplesse et l'autonomie.

C'est aussi à cette condition que la gestion prévisionnelle de ressources humaines sera améliorée.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES REGIONS
DE FRANCE**

Tout d'abord, je tiens à vous indiquer que les Régions constituent une infime partie de la masse salariale des collectivités territoriales (moins de 5 %).

Leurs effectifs étaient, initialement, essentiellement constitués d'agents de catégories A, mais ce sont désormais les agents de catégorie C qui prédominent, consécutivement au transfert des personnels TOS de l'Education nationale, dont la proportion est d'autant plus importante (environ les deux-tiers du total) que l'effectif employé était, préalablement, très réduit.

L'évolution des effectifs depuis cinq ans est donc due essentiellement aux transferts de ces personnels et, pour une faible part, aux créations de postes que les Régions ont dû consentir pour pallier l'importance des emplois demeurés vacants. En outre, les agents gestionnaires de carrières ont fait l'objet de transferts très insuffisants (dans une proportion de un à cinq fois au regard des normes applicables).

De même, avant transferts, l'Etat avait recours à des contrats aidés ou des emplois précaires de 10 mois sous statut CDD, renouvelés après une carence de quelques mois, en parfaite infraction avec les textes en vigueur. La réglementation ne permet pas aux collectivités territoriales de recourir de façon permanente à ces contrats. Il a donc été nécessaire de créer les postes équivalents au tableau des effectifs, cette charge s'ajoutant bien entendu à celle issue de la régularisation des situations individuelles au regard du statut (mise en place d'un régime indemnitaire jusqu'alors inexistant, santé au travail, avantages sociaux...).

Votre rapport propose une gestion prévisionnelle des ressources humaines plus efficace. Les Régions ont déjà largement engagé ces démarches et ne peuvent que souscrire aux orientations de la Cour sur ce plan.

Plus généralement, le volet "ressources humaines" doit effectivement constituer un élément majeur de la stratégie financière de la collectivité tant il constitue le premier poste de la section de fonctionnement, engageant les collectivités pour de très nombreuses années.

L'ensemble des autres observations et recommandations du rapport ne me paraît pas appeler d'observation particulière, il me semble toutefois que l'importance de la mobilité entre Fonction Publique d'Etat, Territoriale et Hospitalière aurait mérité une mention plus explicite. En effet, les besoins, les compétences "métiers" sont aujourd'hui de plus en plus proches, dans un contexte financier toujours plus exigeant. C'est pourquoi la

mutualisation des expertises et la mobilité des agents devraient être fortement encouragées, notamment en progressant plus nettement dans la réduction des obstacles statutaires voire des pratiques managériales qui freinent encore fortement ce mouvement.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES HAUTS-DE-SEINE**

*Je vous informe par la présente que je n'émet aucune observation
sur ce rapport.*

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ISERE

*J'ai pris connaissance de ce document avec intérêt et je tiens à vous
indiquer qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA
MOSELLE**

*J'ai lu avec attention les éléments qui font référence à la démarche
GPEC mise en œuvre au sein des services du Conseil Général de la Moselle
et ceux-ci n'appellent aucune observation particulière de ma part.*

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

Ces éléments de réponse sont organisés selon le plan retenu dans le projet d'insertion de la Cour.

I – La nécessité d'une gestion prévisionnelle

A - Les transformations du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale.

1 - Le vieillissement et le manque de qualifications

Dans son analyse, la Cour relève que certaines collectivités pratiquent le tuilage, en associant pendant une période donnée un senior avec l'agent qui le remplacera et en les maintenant tous les deux sur l'emploi pendant un certain temps. Une commune est citée en exemple sur ce point.

Je précise que la pratique du tuilage a été mise en place au sein du Département du Nord, notamment pour des agents ayant des postes présentant une technicité particulière ou nécessitant des compétences spécifiques.

Le tuilage permet ainsi à la collectivité un transfert de compétences qui ne pourrait être assuré par l'équipe accueillant le nouvel arrivant.

Cette démarche vise principalement des agents partant en retraite et s'inscrit dans une durée de deux mois maximum.

Elle fait toujours l'objet d'un échange concerté et réfléchi entre le service opérationnel et le chargé de recrutement.

2 - Les transferts de compétences et des personnels

La Cour indique qu'à la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation, 133 000 personnels, comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) travaillant dans les services de l'Etat, ont été transférés aux collectivités territoriales dans les années 2006-2009. L'organisation de ces dernières en a été fortement perturbée.

A titre d'exemple, elle cite les effectifs budgétaires pourvus du Département du Nord, entre 2005 et 2008, qui sont passés de 5 270 à 7 897. Sur les 2 840 créations de postes, seules 509 l'ont été hors transferts de l'Etat.

A titre liminaire, le Département constate que les chiffres mentionnés par la Cour et portant sur le nombre de postes créés présentent des inexactitudes qui devraient modifier sensiblement le nombre de postes pourvus et constitutifs des transferts de compétences.

En effet, sur les 2 832 créations de poste, 2 363 l'ont été suite aux transferts de l'Etat.

Comme le souligne à juste titre la Cour, cet accroissement s'explique principalement par les transferts au Département de compétences, donc de personnel, en application des dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée notamment (1 617 agents concernés en 2006 et 329 en 2007).

J'ajoute que le Département du Nord a déjà pu préciser, dans sa réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, que les autres créations de postes sont, soit liées aux insuffisances des moyens humains transférés par l'Etat, soit consécutives de la mise en œuvre de nouvelles compétences.

Aussi, pour l'exercice 2006, ont notamment été pourvus :

3 postes relatifs à la « compétence déchets » correspondant à une nouvelle compétence attribuée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

30 postes liés à la « compétence handicap » correspondant à la dotation du Département du Nord au groupement d'intérêt public « maison départementale des personnes handicapées » et résultant de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

De même, lors de l'exercice 2007, 5 postes ont été créés pour la mise en œuvre du fonds de solidarité pour le logement « élargi » (puisqu'incluant les anciens fonds de solidarité eau, énergie et téléphone), correspondant à l'attribution de nouvelles compétences transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée.

Enfin, cette même année, 34 postes, désignés comme « emplois nouveaux », ont été créés.

J'indique que ces postes traduisent la volonté de la collectivité d'assumer pleinement l'exercice des missions transférées en attribuant les moyens humains permettant d'assurer un service d'une qualité identique à celle qu'offrait le Département avant les transferts de compétences.

A ce titre, je peux citer le plan spécifique relatif aux routes nationales transférées adopté par le Conseil général, qui a permis aux « nouvelles » routes départementales de répondre aux exigences fixées par la collectivité pour ses voiries.

Il convient d'ajouter que le ratio entre les emplois issus des transferts de compétences et le nombre de postes créés (soit 144 postes au total) sur les deux exercices cumulés, 2006 et 2007, représente 93 % des créations de postes.

Ainsi, les créations de postes qui ne sont pas issues directement d'un transfert de personnels lié à un transfert de compétences apparaissent marginales.

La Cour des Comptes observe également que les transferts de personnels (qu'il se soit agi des personnels du ministère chargé de l'équipement ou des personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale), n'ont pu être préparés à l'avance par les Départements et les Régions.

Le rapport d'observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais sur les conséquences du transfert des routes nationales au Département du Nord contient des précisions permettant de nuancer les conclusions de la Cour.

En effet, la Chambre régionale des Comptes a relevé que pour assurer l'intégration des agents de la direction départementale de l'équipement, le Département du Nord a organisé, dès 2006, des rencontres dans les différentes unités territoriales (Avesnes, Cambrai-Douai, Dunkerque, Lille, Valenciennes).

Un guide d'informations sur le Conseil général a été élaboré à leur intention, précisant les conditions d'accueil en son sein, le déroulement de carrière, le temps de travail, les rémunérations et primes, les possibilités d'intégration à la fonction publique territoriale.

Enfin, des journées d'accueil sous la forme de deux parcours particuliers d'intégration ont été réalisées fin 2007 et début 2008.

Le groupe de travail spécifique « intégration des agents DDE » mis en place à partir de 2007 a identifié des problèmes relatifs au décompte du temps de travail des agents et à la rémunération des heures supplémentaires ainsi qu'à la transposition dans le cadre territorial du régime indemnitaire des agents de l'Etat.

Enfin, la Chambre régionale des Comptes a pu indiquer dans son rapport qu'à l'issue du recensement des besoins de formation du personnel transféré, le Département a instauré, en plus des formations à la bureautique, des formations spécifiques, pour un coût de 385 455 euros.

Le tableau ci-après met en évidence le dispositif de formation départemental spécifiquement mis en place pour l'intégration des agents de la direction départementale de l'équipement.

Nature de la formation	Nombre de personnels ou de groupes	Coût
CACES	17	7 800
PERMIS EB	32	19 800
PERMIS C	34	46 580
PERMIS EC	26	44 200
Autorisation de conduite d'unité de viabilité hivernale (groupes)	44	28 695
Autorisation de conduite – autres engins (groupes)	156	232 500
Habilitation électrique	50	6 000
Accompagnement à la prise de poste des agents d'exploitation et des chefs d'équipe	92	0

Source : Département du Nord – Direction générale adjointe chargée des ressources humaines.

J'indique également que le transfert de personnels, plus précisément l'arrivée des agents des collèges et des agents de la voirie au sein des effectifs départementaux, a été préparé en amont dans la perspective de l'intégration professionnelle de ces derniers au sein de la collectivité.

L'organigramme de la Direction générale chargée de l'enseignement, du patrimoine et des infrastructures a été adapté pour préparer le transfert des nouvelles compétences et des personnels affectés à celles-ci.

Dans ce cadre, le Département a pu mettre en place différentes actions :

- à la Direction de l'enseignement, il y a eu la création d'un service de coordination des missions TOS avec le recrutement de chargés de territoire dont la mission est de faire le lien entre les collèges et les services centraux du Département ;

- une « mission TOS » a été créée en 2005 chargée de l'ensemble des missions relatives aux ressources humaines regroupant les questions relatives au recrutement, à la gestion de la carrière, à la paie et à la formation ;

- différentes réunions d'information à destination des agents des collèges et de la DDE lors des transferts ont été organisées. Elles ont été animées, soit par le Président du Conseil Général, soit par les services départementaux. Des journées d'accueil spécifiques de ces agents ont également été organisées.

De plus, plusieurs actions formatives ont été mises en place :

- des journées d'accueil départementales ont été proposées pour chaque agent transféré.

Ces journées d'accueil, organisées et animées par des agents départementaux, ont permis à chaque agent concerné d'avoir une meilleure connaissance du Département du Nord (missions, histoire, budget, politiques publiques, ...) et de se situer davantage au sein de la collectivité (repérage des différents acteurs, identification des modalités de gestion des principaux services ou process, ...).

- dès leur arrivée et dans le cadre du plan de formation, ces agents ont eu la possibilité de formuler leurs besoins individuels en formation, tant au niveau professionnel que promotionnel (préparation aux concours et examens) ;

- des parcours spécifiques de formation ont également été instaurés pour certains métiers dont la collectivité avait souligné des besoins spécifiques. Je citerai ainsi le parcours destiné à tous les agents d'exploitations transférés (formations techniques ciblées, notamment sur la signalisation, les règles de conduite d'engins ou la viabilité hivernale), celui des chefs d'équipe d'exploitation (même parcours que les agents d'exploitation avec un cursus supplémentaire en management), ou encore celui des chefs de cuisine (management).

3 - Les modifications du cadre législatif et réglementaire

La Cour relève que si les collectivités se rapprochent du seuil de 6 % d'emploi de personnes handicapées dans leur effectif global, c'est davantage de façon aléatoire que par une approche prévisionnelle de moyen terme. La politique de recrutement intègre, en effet, rarement cet objectif et aucun suivi particulier de cette population n'est généralement mis en place.

Cette observation de la Chambre amène de ma part les précisions suivantes.

L'étude du nombre de travailleurs en situation de handicap employé au sein du Département du Nord est représentative de l'engagement de la collectivité. Ainsi, en 3 ans, ce nombre est passé de 70 agents au 1^{er} janvier 2005 à 300 agents au 1^{er} janvier 2011.

Le taux d'emploi direct de personnes en situation de handicap est alors passé de 1,37 % en 2005 à 2,72 % en 2010, ce qui permet d'atteindre un taux d'emploi légal à 3,61 % pour l'année 2010.

Il convient d'ajouter à ce taux les dépenses éligibles (globalisant les dépenses dédiées et les marchés réservés). Dès lors, le taux moyen d'emploi de personnes en situation de handicap atteint 4,4 % en 2010.

Comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, le Département du Nord a mené plusieurs actions volontaristes afin d'atteindre l'objectif légal.

Elle a ainsi souligné qu'en mai 2006, un chef de projet a été désigné pour « augmenter le nombre de travailleurs handicapés ». Il est en poste depuis 4 ans sous la responsabilité du Directeur général adjoint en charge des ressources humaines (désormais Direction générale chargée des ressources). Il fait partie d'une « équipe projet » transversale inter-directions générales (14 titulaires, 5 suppléants dont le chef de projet et 4 secrétaires).

De même, la collectivité a fait procéder en 2008 à un diagnostic des bâtiments afin d'établir un mémento des adaptations nécessaires à l'emploi de personnes handicapées.

Les contacts avec les organismes et associations - le réseau des cap-emplois pour les emplois de rédacteurs ou de travailleurs sociaux, reclassement potentiel de pompiers volontaires engagé avec le service départemental d'incendie et de secours, remise sur « poste ordinaire » (fédérations APF ou UDAPI), les « établissements et services d'aide par le travail » (ESAT), anciens « centre d'aide par le travail » (CAT), pour le transfert de personnels vers des postes normaux (stages, mises à disposition comme le prévoit la loi de 2007, puis intégration)-, ont été développés afin d'identifier un vivier de candidats potentiels.

J'ajoute à ces dernières le vote d'une prime versée aux agents en situation de handicap qui intégreraient les services du Département afin de les aider dans leur installation, de financer une partie de leurs équipements ou de leurs frais de transport.

B - Les enjeux financiers et les gisements d'économies

1 - L'augmentation continue des dépenses de personnel

La Chambre observe qu'en 1998, pour 1,3 million d'emplois, les collectivités territoriales dépensaient 27,8 Md d'euros. En 2010, leurs dépenses de personnel s'élevaient à 51,7 Md d'euros.

Elle précise qu'un effort pour contenir la masse salariale est impératif et il se généralise parmi les collectivités.

Elle conclut également que les collectivités ne sont pas en mesure de chiffrer avec précision les causes des augmentations de personnel.

Tel n'est pas le cas du Département du Nord.

S'agissant de l'évolution des charges de fonctionnement, je rappelle en effet que le Département du Nord s'est vu transférer de nombreuses compétences, qui ont impacté ses dépenses de fonctionnement (allocation du revenu minimum d'insertion, aide au titre d'un fonds de solidarité logement « élargi », prestation de compensation du handicap, etc.).

Ces différents transferts de compétences se sont accompagnés, parfois, de transferts en nombre d'agents de l'Etat. Ce fut le cas lors du transfert des routes nationales d'intérêt local ou du transfert de la compétence accueil, restauration et service dans les collèges, notamment.

A titre d'exemple, le budget relatif aux « ressources humaines » du Département du Nord s'est accru :

- de 8,39 % en 2006 dont 4,70 % au titre des transferts de compétences ;*
- de 18,67 % en 2007 dont 16,48 % au titre des transferts de compétences ;*
- de 10,23 % en 2008 dont 6,41 % au titre des transferts de compétences.*

Il est donc logique que les frais de personnel aient crû durant cette période.

J'ajoute que, depuis 2009, le Département du Nord est vigilant sur le maintien de ses effectifs afin de contenir la progression de sa masse salariale.

Ainsi, la collectivité a entamé une politique de stabilisation des effectifs depuis 2009.

Un dispositif de redéploiement des postes a notamment été mis en place, afin de répondre en partie aux nouveaux besoins de la collectivité (puisqu'il vise à repositionner, chaque année, environ 1% des agents sur des nouvelles missions de la collectivité).

Le Département du Nord est aussi vigilant sur la réduction des écarts entre les dépenses budgétées (prévues) et les dépenses réelles. L'année 2011 constitue une exception dans ce domaine, puisque la collectivité a connu un nombre de départs en retraite plus fort que prévu du fait de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réforme des retraites.

De même, dans son analyse, la Cour des comptes observe que le glissement vieillesse-technicité (GVT) n'est calculé que par une minorité de collectivités.

L'effet GVT est calculé et pris en compte chaque année, lors du calcul du budget primitif du Département du Nord.

Il explique ces dernières années l'essentiel de la progression du budget relatif aux ressources humaines. Ainsi, le budget primitif 2012 connaît une hausse de 1,73 % dont 1,43 % sont liés au GVT.

Je précise enfin que notre collectivité, comme un certain nombre de grandes collectivités, réalise des prévisions budgétaires annuelles et pluriannuelles appuyées sur une analyse précise des causes d'augmentations passées et à venir.

L'utilisation de tableaux de bord financiers s'est généralisée. Elle permet d'identifier des marges de manœuvre et de fixer des objectifs pour limiter l'évolution des dépenses.

Cette démarche en matière budgétaire, de suivi des effectifs ou de suivi de l'activité de formation a permis d'asseoir au Département du Nord une démarche collégiale de gestion prévisionnelle des effectifs.

2 - Les déficiences de l'organisation et de la présence au travail

Dans son analyse, la Cour des Comptes relève un absentéisme élevé et préconise un suivi prévisionnel de ce dernier pour contribuer à maîtriser la dépense de personnel.

Le taux d'absentéisme au sein du Département du Nord est inférieur à la moyenne nationale.

Il convient de préciser sur ce point que dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes avait observé qu'en 2008, le taux d'absentéisme des agents départementaux était de 6,02 % pour une référence nationale de 10 % environ (pour les collectivités de plus de 350 agents). La Chambre concluait alors du faible absentéisme de courte durée qui reflétait le bon climat social régnant au sein de la collectivité.

Je rappelle que la Chambre avait aussi souligné le fait que le Département du Nord dispose d'indicateurs de mesure des absences qui documentent notamment le bilan social tels qu'un tableau mensuel de toutes les absences maladie (congrés maternité, congrés maladie, congrés longue maladie, congrés longue durée,...) mis à jour par chaque gestionnaire de carrière ou un suivi annuel des congrés longue maladie, des congrés longue durée et des disponibilités d'office.

II - Les bonnes pratiques observées

A- Une composante de la stratégie de la collectivité

1 - L'articulation avec les objectifs des collectivités

La Cour relève que les ressources humaines sont peu ou tardivement prises en compte dans la définition des priorités et des objectifs, comme dans l'évaluation des politiques publiques.

Elle relève notamment que les débats d'orientation budgétaire (DOB) donnent généralement la priorité à l'impact financier des projets. Or la plupart des projets notamment d'investissement, comportent aussi une dimension de ressources humaines, ne serait-ce qu'en termes de dépenses de personnel.

Ce constat ne saurait s'appliquer au Département du Nord.

Ainsi, à titre liminaire, je rappelle que, dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes a indiqué que le Département procédait dans le cadre du DOB à un travail approfondi d'analyse prospective de la situation financière du Département qui le conduisait à définir des scénarii d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, des ressources y afférentes et des impacts potentiels financiers.

Je vous précise également que dans la présentation du DOB pour l'exercice 2012, les documents soumis aux élus comportaient :

- une partie consacrée à "la progression des autres dépenses" dont les dépenses de personnel ;*
- un graphique sur l'évolution des dépenses de fonctionnement (hors action sociale) dans les comptes administratifs 2004 à 2010 dans lequel les frais de personnel figurent ;*
- des développements et graphiques relatifs aux effectifs départementaux (notamment sur l'évolution du nombre d'agents départementaux de 2001 à septembre 2011, masse salariale et part dans les dépenses d'intervention en fonctionnement) ;*
- une partie dédiée à l'impact du "gel du point d'indice pour les dépenses de personnel".*

2 - Le schéma général de la démarche prévisionnelle

La Cour observe, qu'en lien avec les orientations stratégiques des collectivités, celles-ci peuvent avantageusement mettre en place un schéma général de gestion prévisionnelle.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines doit s'organiser dans un système d'information : il est en effet essentiel que l'outil utilisé permette - au-delà de la gestion budgétaire - de lier la gestion des dossiers des agents, la gestion des postes nécessaires à l'activité d'un service, et l'évaluation des portefeuilles de compétences des personnes.

Le schéma directeur des ressources humaines, cité en exemple par la Cour en page 16 de son projet d'insertion, et dont l'évolution est inscrite au projet d'administration départemental arrêté à la fin du premier semestre 2011, doit permettre de répondre plus efficacement encore à ces objectifs.

C'est aussi pour cette raison que le Département du Nord s'est engagé avec d'autres collectivités et en collaboration avec le CNFPT dans une réflexion commune pour définir des référentiels partagés.

Il importe en effet que la gestion des données RH ne soit pas seulement descriptive mais qu'elle soit exploitable et qu'elle permette des projections : les métiers exposés à des risques d'accidents ou aux nombreux départs en retraite par exemple, ou les secteurs où le taux de turn over augmente.

Pour que la gestion prévisionnelle se mette en place et qu'elle permette en particulier de lier les compétences acquises par les agents, à leur projet professionnel, il y a donc lieu non seulement d'établir des nomenclatures, mais aussi de mener au sein de toute la fonction publique, une réflexion qui s'inscrit dans les droites lignes du travail mené par le CNFPT lors de la constitution du référentiel des métiers.

Cette démarche dans laquelle le Département s'est engagé avec d'autres collectivités mériterait, selon nous, d'être citée dans le rapport de la Cour des Comptes.

3 - L'organisation des services

La Cour observe que l'organisation des services et les démarches « qualité » sont l'occasion de développer une gestion prévisionnelle.

Les développements de la Cour auraient pu contenir une évocation des démarches « qualité » dans lesquelles s'est inscrit le Département du Nord.

En effet, au sein de la Direction de la voirie départementale, une telle démarche a permis de définir un niveau de service précis pour les patrouilles de surveillance du réseau routier et, par conséquent, de suivre et d'adapter l'effectif nécessaire pour une organisation plus efficiente.

De même, d'autres actions ont été mises en place, en lien avec le Service organisation et conduite de projets de la collectivité, afin de réaliser un calibrage à un instant T des effectifs de certaines Directions (notamment la Direction de l'enseignement, la Direction des affaires immobilières ou la Direction de l'information et de la communication) avec recensement précis des moyens humains et logistiques existants.

Cette analyse a eu pour effet de définir une organisation cible permettant d'adapter l'effectif en fonction de l'évolution de l'activité.

J'ajoute que le Département du Nord a initié deux projets de gestion prévisionnelle des ressources humaines : la gestion par activité (GPA) et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ainsi, d'une manière générale, la GPA peut aboutir à déterminer l'effectif théorique nécessaire à la réalisation d'un niveau de service

déterminé et comporte une approche prévisionnelle des ressources humaines.

Les analyses constituent autant d'outils d'aide objective à la décision, et notamment en matière de gestion des effectifs.

Elles aboutissent à l'élaboration d'études comparatives, préalables à l'organisation d'un service, notamment par la recherche du mode de gestion le plus opportun.

De telles études ont été élaborées dans des domaines variés comme :

- le nettoyage des locaux. L'analyse initiale (2008) et les mises à jours (2009 et 2010) ont ainsi permis d'opérer un redéploiement des agents de propreté sur l'ensemble des bâtiments de l'agglomération lilloise. Ce redéploiement s'est accompagné de la mise en place de prestations mixtes (privé-agents du Département) et d'emplois de salariés relevant d'ESAT.

- la viabilité hivernale. Après analyse comparative de la qualité et du coût de la prestation, une internalisation de certains circuits a été retenue, impliquant quelques recrutements. Des apprentis ont également été recrutés.

B - La place essentielle de la Direction des ressources humaines

1 - Les acteurs internes à la collectivité

La Cour indique que la place des Directions des ressources humaines (DRH) n'est pas marginale, en particulier dans les grandes collectivités. Cependant, elle reste souvent limitée à une gestion à court terme.

Elle ajoute qu'au-delà de l'organigramme, les Directions des ressources humaines ne disposent que trop rarement d'un projet de direction incluant, lorsqu'il existe, des objectifs de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Elle précise également que l'association du Directeur des ressources humaines au comité de direction est importante, son éventuelle position de Directeur général adjoint lui permet d'intégrer plus facilement la problématique prévisionnelle des ressources humaines dans des choix majeurs de la collectivité.

Dans ces développements, la Cour observe que la Direction des ressources humaines doit disposer de relais dans les Directions et les services, pour pouvoir se concentrer sur son travail stratégique et prospectif. La déconcentration des processus de gestion des ressources humaines est de plus en plus recherchée par les collectivités de taille importante.

Je me félicite que la Cour prenne en exemple le schéma directeur des ressources humaines 2009-2012 dont s'est doté le Département du Nord.

J'ajoute que dans le rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas de Calais a relevé que « le Département s'est bien approprié la démarche de gestion prévisionnelle ».

Je rappelle également que les spécifications fonctionnelles détaillées du système d'information des ressources humaines ont permis au Département du Nord d'adapter le périmètre initial standard de la solution aux besoins exprimés dans le cahier des charges relatif au projet de changement du système d'information des ressources humaines.

L'outil doit permettre à terme de rechercher, tant en interne qu'en externe, les agents dont les profils sont véritablement en adéquation avec les compétences requises pour un poste.

L'installation du module « Recrutement Emploi Postes et Compétences » et son exploitation sont conditionnées par des développements (construction de documents d'analyse des données à partir d'un logiciel requêteur) et à la qualité de la base de données utilisée.

Ainsi, les référentiels « compétences et métiers » sont construits au fur et à mesure des études sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences menées en fonction des spécificités de la collectivité et des référentiels du CNFPT.

La fourniture de ce périmètre est prévue en 4 phases :

Phase 1 : Mise en place du Module « Recrutement Emploi Postes et Compétences » public Pléiades comprenant la gestion des postes, du recrutement et des compétences.

Phase 2 : Elaborée en parallèle de la phase 1, l'objectif de cette étape est de mettre en place une interface d'e-recrutement sur le site institutionnel du Département du Nord.

Cette interface permettra de recevoir, sous forme dématérialisée, les candidatures et de les incorporer directement dans le système d'information des ressources humaines.

Phase 3 : Il s'agit d'établir un lien avec le module formation.

Phase 4 : Cette phase doit aboutir à la déconcentration de la gestion des entretiens annuels d'évaluation.

Dans ses développements, la Cour des Comptes précise que des plans pluriannuels de gestion prévisionnelle de formation restent à formaliser.

Au Département du Nord, la gestion prévisionnelle des formations est liée à celle du plan de formation général, qui est établi pour une durée de deux ans.

Par ailleurs, le schéma directeur des ressources humaines permet de zoomer sur des actions particulières dont l'objectif répond à des problématiques relatives aux ressources humaines collectives et délimitées dans le temps.

Il est possible de citer notamment :

- les axes liés au projet Culture Cadres, avec une déclinaison opérationnelle de formations continues sur des domaines spécifiques en management pour les cadres dirigeants ;

- les préparations dites « solidaires » qui permettent à des agents admissibles à un oral de concours ou d'examens professionnels de s'entraîner à l'épreuve avec des jurys composés de cadres expérimentés du Département ;

- la lutte contre les discriminations avec des formations de sensibilisation au cadre légal et aux expériences déjà menées dans d'autres collectivités et entreprises sont abordées et permettent aux cadres, désireux d'approfondir cette thématique dans leur management quotidien et d'appréhender des champs de connaissances encore peu développées.

Enfin, il convient de souligner que, corrélativement au déploiement du système d'information des ressources humaines, le Département du Nord a formalisé un plan de recrutement pour les missions destinées à être renforcées ou développées en fonction des politiques déterminées par le Conseil général, pour les années 2010 et 2011.

Ce plan de recrutement a ainsi porté, pour 2010, sur le redéploiement de 88 postes vacants, notamment après des départs en retraite et, pour 2011, à 73 postes.

J'ajoute que la place de la Direction des ressources humaines et le partage de la fonction relative aux ressources humaines au sein du Département du Nord sont des éléments contribuant au développement de la gestion prévisionnelle.

En effet, le Département a développé un système de concertation qui permet, d'une part, de fonder ses prévisions sur une bonne connaissance des projets et des besoins des services, et d'autre part, de partager les objectifs (au moins quantitatifs) de la gestion prévisionnelle.

A ce titre, trois exemples peuvent être cités au sein de la collectivité départementale :

- les formations des gestionnaires de ressources humaines au vocabulaire des ressources humaines au travers d'un jeu intitulé « Dico'lectivité »,

- une démarche de partenariat et de rencontres régulières avec les directions, afin d'établir un bilan de la situation des effectifs et d'analyser les projets à développer, les départs à anticiper, les redressements à opérer,

- les rencontres deux fois par an avec le Directeur général des services et les Directeurs généraux délégués au sein du « Comité de redéploiement des postes », pour procéder aux arbitrages communs sur les besoins nouveaux et les redéploiements possibles.

En outre, la collectivité départementale a mis en place une organisation de la fonction ressources humaines partagée en fonction des caractéristiques, de l'histoire, des besoins des directions et des territoires.

Il existe donc, auprès de la Direction générale adjointe chargée de la solidarité et de celle chargée du développement durable, une équipe centrale ayant pour mission la coordination des politiques relatives aux ressources humaines et à la logistique correspondante.

Cette équipe assure une fonction d'interface entre la Direction des ressources humaines et les directions opérationnelles pour la mise en œuvre et le suivi des grandes orientations portant sur les ressources humaines.

J'ajoute que dans les directions territoriales ou thématiques de l'action sociale, il existe des unités de gestion des ressources positionnées auprès des directeurs territoriaux qui assurent un dialogue de gestion quotidien avec la Direction des ressources humaines.

Les assistants familiaux gérés par la Direction enfance et famille ont fait l'objet d'une déconcentration partielle de la gestion des ressources humaines à partir de 2010 par l'existence d'un service territorialisé, qui assure la gestion de proximité de ces personnels.

Le personnel des collèges est également géré par des correspondants territoriaux rattachés à la Direction de l'éducation, interlocuteurs de premier niveau sur l'ensemble des questions (convention, moyens humains et financiers) en relation étroite avec les autorités fonctionnelles de l'Education nationale.

Enfin, le Département a, dans le cadre du projet d'administration départementale défini à la fin du premier semestre 2011, identifié une démarche de progrès relative à la territorialisation de l'organisation des services. Les activités relevant de la gestion des ressources humaines devraient être concernées par cette réflexion.

Il convient, par ailleurs, d'indiquer qu'une expérimentation est actuellement en cours avec la déconcentration de la paye effectuée par des gestionnaires issus d'autres directions (c'est le cas à la Direction de l'éducation pour les vacances dans les collèges).

III - Les voies de progrès

A - Les outils de base

1 - La connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La Cour observe que des écarts parfois importants existent entre emplois budgétaires et emplois pourvus.

Elle précise également que le personnel non titulaire ne fait que rarement l'objet d'états détaillés et exhaustifs.

Elle ajoute enfin que le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et le bilan social permettent d'améliorer l'information des ressources humaines. Malgré son caractère obligatoire, le REC n'est pas toujours élaboré.

Les développements de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes.

Tout d'abord, je rappelle que, dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du Département pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes avait conclu à l'absence de décalage entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus au sein du Département du Nord.

En effet, le taux d'emplois pourvus est passé de 88 % à 94 % entre 2005 et 2008.

De plus, je tiens à ajouter que l'effectif du personnel non titulaire recruté sur poste permanent est suivi annuellement dans le bilan social et mensuellement dans le tableau de bord des effectifs.

Les autres indicateurs produits sont les entrées-sorties des CDD et des non titulaires sur poste permanent, la répartition par Direction générale adjointe, par catégorie et sexe, la pyramide des âges ainsi que leur typologie (contractuels, collaborateurs de cabinet, non titulaires sur poste permanent vacant).

Tous les deux ans, le Département du Nord renseigne le rapport sur l'état de la collectivité (REC) qui comporte des indicateurs portant sur les non titulaires. D'autres indicateurs sont alors produits: répartition des non titulaires par cadre d'emploi, par sexe et par quotité de temps de travail.

Aussi, conformément au cadre réglementaire en vigueur, le REC est élaboré tous les deux ans par le Département.

Comme l'a souligné la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du département susmentionné, en plus de la production légale tous les deux ans d'un rapport sur l'état de la collectivité, le Département a choisi de réaliser un bilan

social annuel afin de rendre le rapport sur l'état de la collectivité plus lisible et intéressant à utiliser.

Le bilan social annuel est présenté chaque année en comité technique paritaire et enrichi de graphiques et de commentaires explicatifs.

Il reprend des thématiques variées :

- Effectifs : l'évolution des effectifs (par catégorie, par filière), l'ancienneté dans la collectivité, la pyramide des âges, les départs en retraite, le nombre de travailleurs en situation de handicap notamment ;

- Vie professionnelle: la formation, l'avancement et la promotion, les temps partiels, l'absentéisme, l'action sociale, etc ;

- Rémunérations et dépenses de personnel: l'évolution des salaires nets moyens par catégorie ou le coût des dépenses de personnel par exemple.

La Chambre Régionale des Comptes avait d'ailleurs souligné, au sein de ses développements dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du Département, que ce document facultatif favorisait le dialogue social en présentant les données sociales de manière dynamique.

2 - La définition et l'analyse des postes et des métiers

Au terme de son analyse, la Cour relève une grande diversité de métiers qui caractérise la fonction publique territoriale : trouver la meilleure adéquation possible des agents aux métiers est ainsi un enjeu majeur.

La première étape souvent mise en œuvre consiste à enrichir les fiches de postes.

Elle précise qu'à terme, la démarche prévisionnelle implique l'élaboration d'une structure-cible des métiers.

Je rappelle que le Département du Nord a mis en place un nouveau modèle de fiche de poste comprenant les missions, les activités, les compétences du poste, ainsi que les conditions d'exercice (conditions particulières de travail, régime indemnitaire...).

Les fiches de poste sont actualisées et revues lors de chaque recrutement ou changement organisationnel.

Un référentiel de compétences est ensuite utilisé afin d'alimenter les fiches de postes et de valoriser les compétences transversales et communes entre plusieurs métiers ou postes.

S'agissant de la démarche-métier, celle-ci est portée au sein de la collectivité par deux chargés de mission depuis 2008.

Ainsi, leur étude a permis d'identifier 145 métiers au Département du Nord. Tous les agents sont ensuite rattachés à un métier dont la référence repose sur le répertoire des métiers du CNFPT.

Une vingtaine de fiches "métiers spécifiques" ont également été réalisées avec des groupes de professionnels. Des études métiers sur des populations identifiées sont produites (exemple: secrétaires médico-sociales, médiateurs administratifs).

Des parcours de découverte sont aussi testés pour permettre aux agents de découvrir de nouveaux métiers.

Enfin, le Département du Nord participe au groupe national du CNFPT pour la réalisation d'un référentiel activités/compétences qui viendra compléter le répertoire des métiers.

Tous ces outils sont (ou seront) utilisés pour la mobilité interne et le développement des compétences.

3 - Les tableaux de bord et de suivi et les systèmes d'information

Le projet d'insertion de la Cour des Comptes contient des développements sur l'impact positif de la constitution de tableaux de bord et de suivi et des systèmes d'information sur l'aspect prévisionnel des ressources humaines.

Je partage cet avis et précise que, depuis le mois d'avril 2010, le Département du Nord a instauré un tableau de bord mensuel des effectifs afin de suivre l'évolution du nombre de fonctionnaires, de non titulaires sur poste permanent, de contrats à durée déterminée et d'agents en congés longue/grave maladie. Ce tableau permet de piloter les effectifs, notamment celui des non titulaires.

Parallèlement, a été mis en place, depuis 2011, un tableau de bord concernant la formation. Il est produit tous les semestres environ.

Ce tableau, intitulé « tableau de bord – Plan de Formation (années du plan) – hors formation statutaire Obligatoire » a été créé pour donner une vision synthétique au Directeur général des services et aux Directeurs généraux de l'état du traitement du Plan de Formation à la fois dans sa perception quantitative globale (taux de traitement du plan de Formation, des plans de formation individuels et plans de formation collectifs) et dans une dimension qualitative (précision sur les thématiques sollicitées, traitées, notamment).

Ce tableau contient des données sur :

- le nombre de demandes issues des PFI, PFC, les préparations concours et examens, le plan de formation institutionnel ;*
- le nombre de demandes traitées au sein des trois Plans (PFI, PFC, institutionnel) que constitue le plan de formation de la collectivité ;*

- le nombre d'agents concernés par ces différentes demandes et par le nombre de demandes traitées (un agent pouvant faire jusqu'à trois demandes individuelles à chaque plan) ;

- la durée moyenne d'une formation pour chaque typologie ;

- l'absentéisme en formation et son coût estimatif (pour le Département et pour la Direction générale adjointe concernée) ;

- le taux de traitement des différents plans ;

- la répartition par thème des demandes ;

- le coût estimé de chaque thème de formation sollicité.

J'ajoute qu'un tableau similaire ayant également une partie plus individuelle (zoom des données pour chaque service) est communiqué aux correspondants formation ainsi qu'aux directeurs à chaque fin d'année.

Prochainement, ces tableaux seront complétés par un tableau de bord de suivi des dépenses de personnel et des postes.

De même, les données relatives aux effectifs sont extraites du logiciel Pléiades grâce à des requêtes Business Object (BO). Ces requêtes sont utilisées pour produire les données du tableau de bord mensuel, du bilan social, ou pour répondre aux enquêtes (REC, CNFPT,...) et aux demandes internes particulières (mailing, études...).

Les univers Pléiades concernent la paye, la carrière, le mandatement, les services au personnel, la formation, le recrutement, les postes, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

De plus, au sein de la collectivité départementale, le système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) est interfacé avec un nombre important de systèmes d'informations dont le système d'information financière, l'annuaire intranet, l'accès à l'hôtel du Département, la gestion des temps.

Le SIRH possède également un outil de reporting (Business objects) permettant d'interroger toutes les tables des modules. Plusieurs univers métiers sont ainsi disponibles pour interroger l'ensemble des modules et pour faire des croisements de données.

J'ajoute que prochainement le SIRH déversera un ensemble de données dans le système d'information et d'aide à la décision (SIAD) du Département pour permettre des croisements avec les autres systèmes d'informations de la collectivité.

B - Les principales utilisations

1 - Le recrutement et la mobilité interne

La Cour relève que le recrutement doit être précédé d'une analyse des besoins afin de garantir la meilleure adéquation entre le poste et l'agent.

Elle évoque également des difficultés de recrutement sectorielles et l'avantage d'une formalisation des politiques de recrutement et des partenariats avec des établissements d'enseignement ou de formation.

Les précisions de la Cour sur ce point appellent de ma part les développements suivants.

Tout d'abord, le Département du Nord a signé des conventions cadre avec les écoles formant des travailleurs sociaux.

Il travaille également en collaboration avec l'Institut régional du travail social (IRTS) du Nord-Pas-de-Calais.

Dans ce cadre, le Département du Nord octroie des bourses à 50 élèves assistants sociaux dans le cadre d'une politique de pré recrutement (chaque élève s'engageant à travailler pour la collectivité sur une période équivalente à la bourse perçue).

Au-delà, il mène, depuis plusieurs années, une politique d'insertion professionnelle auprès des jeunes à travers le recrutement d'apprentis.

Une première phase expérimentale, engagée en 2005, avec la création de 10 postes s'est avérée positive tant au niveau de l'insertion des jeunes après leur contrat d'apprentissage qu'au travers de l'apport pour la collectivité dans le transfert de connaissances et compétences.

Ce dispositif a été successivement renforcé par la création de 5 postes en 2007, 15 postes en 2009 et 25 postes en 2010.

En 2011, une étape supplémentaire a été formalisée avec la création de 300 postes en contrat d'apprentissage qui seront progressivement pourvus à partir de la rentrée scolaire 2012.

Les métiers préparés en apprentissage sont « axés » sur le domaine technique (informatique, restauration, environnement, ...), administratif ou financier.

Une volonté de recruter par la voie de l'apprentissage dans les domaines sociaux et médico-sociaux est aujourd'hui affichée.

Cette démarche de recrutement par la voie de l'apprentissage s'appuie pour la collectivité départementale sur la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs permettant d'identifier les métiers offrant des débouchés pour des apprentis et sur l'établissement de relations structurées avec les centres de formation des apprentis afin de faire connaître les capacités d'accueil du Département.

Parallèlement, le Département a aussi mis en place une politique reposant sur la signature de conventions industrielles de formation par la recherche, pilotées par l'ANRT (5 postes actuellement), et destinées aux étudiants chercheurs dans les domaines variés tels que les ressources humaines, la culture ou le domaine juridique.

2 - L'évaluation, l'avancement et la rémunération

Dans ces développements la Cour souhaite relever l'intérêt des entretiens professionnels et d'un traitement informatisé global des résultats de ces derniers.

Au sein du Département du Nord, les entretiens annuels d'activité se déroulent chaque début d'année. Ils comportent un volet « notation » et un volet « évaluation ». Le recensement en besoin de formation des agents est également opéré durant l'entretien.

Les supports méthodologiques pour l'entretien ont été refondus il y a deux ans.

Parallèlement, un guide pratique de déroulement des entretiens a été produit et mis en ligne sur l'intranet. Des formations internes seront mises en œuvre début 2012 afin de préparer les évaluateurs aux situations d'entretiens.

Le traitement informatisé global des entretiens annuels d'activité sera pris en compte par le système d'information des ressources humaines. L'avancée technique de l'informatisation, avec la possibilité de saisie déconcentrée des comptes-rendus d'entretien, est envisagée sous deux ans.

4 - Le développement des compétences individuelles et collectives

La Cour observe que la formation professionnelle permet de répondre à la complexité et à la technicité croissante des postes, à l'apparition de nouveaux métiers et à l'exigence accrue de qualité du service rendu.

Or en 2009, le nombre moyen de jours de formation suivis se situait seulement à 2,4 par agent territorial et par an.

Elle précise que beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007.

Lorsqu'ils existent, de nombreux plans consistent en une simple addition des demandes individuelles sans définition d'objectifs ni mise en cohérence avec des projets et les besoins réels de la collectivité et du service.

Ce constat ne s'applique pas au Département du Nord.

Ainsi, il me faut rappeler que le nombre de jours de formation pour les agents du Département du Nord était de 4,08 jours en 2009.

De plus, parallèlement au plan de formation formalisé au Département du Nord et présenté tous les deux ans au comité technique paritaire, des parcours de sensibilisation à la fonction de cadres sont mis en place chaque année pour les agents ayant pour projet de devenir manager.

Des journées d'accueil départementales sont également proposées à chaque nouvel arrivant afin de leur présenter la collectivité (histoire, budget, conseil général, l'organigramme détaillé des missions et politiques publiques, les prestations et les principaux process.

Comme énoncé précédemment, les entretiens professionnels individuels réalisés chaque année sont également l'occasion de recenser les besoins de formation, en même temps que les informations nécessaires au développement des compétences individuelles (qui s'inscrivent dans un plan de formation individuel) et collectives (qui s'inscrivent dans un plan de formation de la Direction).

La Cour observe que la loi du 19 février 2007 a institué une validation des acquis de l'expérience, qui rend possible un changement de métier sans avoir le diplôme ou le titre requis. Elle relève alors que les bilans de compétences ou les actions d'accompagnement restent ponctuels.

Je tiens à préciser que le Département du Nord instaure des dispositifs de formation permettant aux agents départementaux de mettre en œuvre leur projet professionnel individuel :

- le contrat mobilité formation à destination d'agents départementaux préparant le diplôme d'assistant social sur 4 ans en formation discontinue. Tous les frais liés à cette formation sont pris en charge par la collectivité et l'agent garde la totalité de son traitement pendant les 4 ans de scolarité ;

- le congé individuel de formation (CIF). Les frais de scolarité (dans la limite de 4 000 euros par an, et par agent) sont pris en charge par la collectivité si le diplôme répond à un besoin du Département du Nord ;

- la convention de formation diplômante. Ce dispositif, créé à l'initiative du Département du Nord, permet à l'agent qui a suivi un CIF, de poursuivre sa formation diplômante dans les mêmes conditions qu'un CIF, au-delà des 12 mois d'indemnisation de ce dernier et durant une période de 2 ans. Dans le cas où le diplôme répond à un besoin de la collectivité, les frais de scolarité sont également pris en charge (dans la limite de 4 000 euros par an et par agent) ;

- la validation des acquis et de l'expérience (VAE) concerne des domaines variés : la restauration collective, le management, l'économie

sociale et familiale, notamment. Le Département du Nord participe à hauteur de 600 euros par VAE ;

- les bilans de compétences. Le Département a pris en charge financièrement les frais liés à de tels bilans ainsi que les absences liées aux rencontres avec les conseillers des centres. Des bilans professionnels sont également proposés. Les frais ont été pris en charge par la collectivité.

En conclusion, je tiens à confirmer la volonté du Département du Nord de s'engager dans une démarche prévisionnelle des ressources humaines, compte tenu notamment du contexte financier contraint actuel. Une telle démarche est d'ailleurs déjà initiée au sein de la collectivité.

Ainsi, dans les éléments sommaires de cadrage des objectifs relatifs aux ressources humaines pour le mandat en cours, j'ai souhaité que soient inscrits :

- la poursuite de l'objectif de stabilité des effectifs ;
- un plan de recrutement par l'apprentissage ;
- une meilleure structuration de la formation des agents ;
- l'examen des questions relatives au recrutement de personnel en situation de handicap.

Je prends néanmoins note des recommandations formulées par la Cour des Comptes qui viendront alimenter la réflexion menée par la collectivité dans le cadre du renforcement et du développement de la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

**REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA
SARTHE**

A cet égard, j'ai bien évidemment lu avec attention ce document dans lequel la Cour formule des préconisations dans le domaine traité en citant notamment des exemples de « bonnes pratiques » ayant vocation à être éventuellement reproduit.

J'ai ainsi bien noté que la Cour a souligné dans son rapport la démarche engagée par le Département de la Sarthe visant à encourager la mobilité interne de ses agents, et ayant permis par exemple d'atteindre en 2009, un taux de mobilité interne de 40 % par rapport au nombre d'emplois vacants à pourvoir. Ces bons résultats ont été obtenus grâce à la mise en œuvre d'outils ad hoc, qui ont été élaborés dans le cadre d'une politique de recrutement et de mobilité interne, présentée en Comité Technique Paritaire le 9 décembre 2008, et aboutissant à la création du « Mouvement Annuel de Permutations de Postes ». Ce dispositif, reconduit chaque année depuis 2009, constitue ainsi une alternative aux procédures « classiques » de recrutement face à un jury et élargit les opportunités d'évolution professionnelle offertes aux agents. Je me félicite en conséquence que la Cour ait souligné l'existence de cet outil.

Par ailleurs, et de manière plus générale, convaincu de la nécessité de développer une gestion prévisionnelle des ressources humaines, liée tant aux transformations de l'action publique locale qu'à ses enjeux financiers, le Département de la Sarthe a engagé à compter de 2010 la mise en œuvre d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Cette démarche a été développée initialement en interne et visait à recueillir, dans un premier temps, les fiches de poste de l'ensemble des agents du Département. Ce premier travail de recensement constitue le socle nécessaire à l'identification des métiers du Département, ainsi qu'à l'évaluation prévisionnelle des besoins en termes de métiers et de compétences, pour répondre aux objectifs de l'action publique du Département.

J'ai par ailleurs souhaité adopter, en avril 2011, un projet de mandat sur 3 ans qui fixe des priorités, ouvre la réflexion à la planification des politiques départementales et propose une programmation pluriannuelle des investissements. Ce document permet de retraduire les choix du Conseil général de la Sarthe sur l'ensemble du champ des politiques départementales, et implique tout particulièrement l'administration départementale. Mes services vont donc élaborer, en 2012, un projet d'administration, dont l'objectif est de mettre en dynamique l'organisation interne dans toutes ses dimensions et notamment les ressources humaines.

Parmi les documents stratégiques pluriannuels susceptibles d'être déployés dans le cadre de cette démarche de progrès au cours de l'année 2012, le Département a prévu de développer une dimension prévisionnelle affirmée du pilotage et de la gestion des ressources humaines.

A travers ces orientations, la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines que je poursuivrai en 2012 devrait s'inscrire pleinement dans le cadre des bonnes pratiques décrites dans le présent rapport.

Enfin, la mise en place d'un nouveau système d'information des ressources humaines en 2012 sera l'occasion de développer plus facilement, à travers l'exploitation transversale des données (effectifs, coût de la masse salariale, carrières et compétences), une analyse prospective de nos besoins et de déterminer ainsi les moyens à mettre en place pour atteindre nos objectifs cibles.

D'autres bonnes pratiques identifiées par la Cour dans le présent rapport constituent des pistes d'amélioration intéressantes que le Département pourra également envisager d'expérimenter.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

*Ce rapport a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous
préciser qu'il n'appelle de ma part aucune réponse particulière.*

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU
VAR***

Comme vous m'y invitez, je souhaite vous adresser une réponse sur ce document qui m'a paru extrêmement intéressant.

Je tiens, en premier lieu, à remercier la Cour d'avoir cité à plusieurs reprises le département du Var pour certaines de ses initiatives en matière de gestion prévisionnelle des Ressources Humaines et sur la mise en œuvre de projets novateurs nécessaires à l'évolution de nos collectivités territoriales.

Il n'en demeure pas moins que le document transmis est une excellente base de référence pour toutes les collectivités afin de moderniser leur gestion et de valoriser, notamment, les Ressources Humaines au sein de leur organisation administrative.

Naturellement, le Conseil général du Var s'inspirera d'un certain nombre de propositions qui y sont énoncées afin de progresser sur les points qui restent à améliorer dans l'Administration départementale.

Par ailleurs, je tiens à exprimer ma plus vive satisfaction sur l'esprit de collaboration et de respect mutuel qui a présidé au travail de la magistrature, auprès de la Chambre Régionale des Comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec les services départementaux.

**REPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION**

Nous n'avons pas de remarques concernant le rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DE QUIMPER COMMUNAUTE

Je vous confirme que je ne souhaite pas apporter de réponse destinée à figurer dans le rapport public.

REPONSE DU MAIRE DE LYON

Ce document n'appelle pas de remarques particulières de ma part, il est conforme aux éléments transmis à la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à l'occasion du contrôle exercé sur la gestion de la Ville de Lyon pour les exercices 2003 et suivants.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ORANGE

A la lecture de ce projet, je me réjouis que la Cour des Comptes puisse s'intéresser de près à cette thématique surtout dans le contexte national difficile que nous traversons.

En effet, si l'emploi de nos administrés doit rester une priorité, l'emploi de nos personnels territoriaux demeure pour les élus que nous sommes, une préoccupation de chaque jour.

Bien gérer, c'est d'une manière générale être capable d'anticiper les évolutions de nos besoins en personnel.

Comme vous le précisez à juste titre dans votre présentation, la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des emplois et des Compétences (GPEEC) doit porter notamment sur la formation, l'évaluation et la rémunération.

Dans les faits, la mise en place d'une telle gestion demande un effort tout particulier de la part des collectivités qui le plus souvent reproduisent des schémas existants sans réflexion à court ou moyen terme.

En ce qui concerne la ville d'Orange, nous avons récemment mis en place un plan de formation afin de mieux cerner les attentes de nos agents et de les rapprocher des besoins de notre collectivité au regard du poste qu'ils occupent.

Autre point important : la mise en place de l'entretien d'évaluation des agents depuis 2011 afin de répondre, par anticipation, aux exigences de la Loi. Cette évaluation a une incidence directe sur le régime indemnitaire de l'agent donc sur sa rémunération.

Enfin, comme vous le relevez dans votre rapport, « peu nombreuses sont les communes, comme celle d'Orange (Vaucluse) qui ont adopté des ratios de 25 à 40 % pour les avancements de grade et les promotions internes ». C'est un outil qui au fil des ans a fait ses preuves.

Pour terminer, je partage la plupart des recommandations qui sont faites aux collectivités dans vos conclusions dès lors qu'elles prennent en compte une meilleure maîtrise de la masse salariale mais aussi une professionnalisation plus accrue de la palette des métiers que compte la fonction publique territoriale.

REPONSE DU MAIRE DE ROUBAIX

Les mentions concernant la Ville de Roubaix sont strictement conformes à la réalité et je n'ai donc aucune remarque à formuler sur leur rédaction que je partage totalement.

Cette présentation traduit fidèlement l'engagement de longue date de la Ville de Roubaix dans une politique de gestion des ressources humaines articulée étroitement avec les orientations stratégiques de la Ville, et soucieuse de combiner en permanence l'intérêt collectif et la motivation individuelle de chacun.

A ce titre, seules peut-être les démarches menées par la Ville pour construire des parcours d'insertion professionnelle favorisant le passage vers des emplois permanents de la fonction publique d'agents initialement recrutés sur des dispositifs de contrats aidés (36 agents ont ainsi été déprécarisés en 2010, soit 26 % de nos recrutements annuels), auraient pu utilement compléter la description de nos pratiques en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-OMER

Je vous informe par la présente que la ville de Saint-Omer ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SARREGUEMINES

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse au projet.

REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Ce document appelle de ma part les trois remarques suivantes.

1. Vous constatez que « la synthèse des bilans sociaux effectuée par la Direction générale des collectivités locales, les Centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale est publiée près de trois ans après la collecte des données ».

Conscient de cette situation, j'ai saisi le directeur général des collectivités locales, par courrier en date du 9 novembre 2011 dont vous trouverez copie ci-jointe, afin de lui proposer l'étude conjointe d'un dispositif d'exploitation automatisée des bilans sociaux.

Cette démarche, si elle était acceptée, permettrait, pour le champ des collectivités territoriales, d'opérer en quelques mois la synthèse et l'analyse des bilans sociaux, d'une part, ainsi que l'observation régionalisée des emplois et compétences dans la fonction publique territoriale, d'autre part.

2. Vous indiquez que « le répertoire national des métiers et l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences qu'il alimente fournissent aux collectivités des éléments d'analyse utiles notamment sur les tendances de l'emploi territorial. Toutefois, ces éléments restent généraux ».

Il me paraît utile de préciser le contenu des trois outils distincts cités dans ce paragraphe, de manière à ne pas les confondre et comprendre leur portée :

2.1. Le répertoire des métiers territoriaux

Les collectivités territoriales élaborent, à partir des fiches de poste, une cartographie de leurs métiers ou emplois-types. Ce travail s'effectue en référence au répertoire des métiers territoriaux proposé par le CNFPT.

A la suite d'une première nomenclature des métiers élaborée en 1996, les instances paritaires du CNFPT ont piloté la formalisation (2005) et la mise à jour en continu (2009) du répertoire des métiers déclinant précisément et pour chaque métier trois types de référentiels : les conditions d'emploi, les activités professionnelles et les compétences requises.

En 2012 une troisième version du répertoire des métiers sera proposée aux collectivités. Elle devrait mieux spécifier les activités et compétences générales ou transversales, d'une part, et celles plus spécifiques ou cœur de métier, d'autre part.

En complément du répertoire, une cinquantaine de métiers sont soumis à une vigilance particulière afin de tenir compte des enjeux d'évolution dont ils sont l'objet.

Trois critères sont retenus :

- *les perspectives de fort renouvellement de leurs effectifs ;*
- *les tensions sur le marché du travail ;*
- *les fortes évolutions de compétences.*

A ce titre, chaque fiche prospective décrit :

- *les caractéristiques de l'emploi dans les collectivités ;*
- *l'environnement professionnel ;*
- *les perspectives d'évolution.*

2.2. Les tendances de l'emploi territorial ou « note de conjoncture annuelle »

Depuis une quinzaine d'années l'observatoire de la fonction publique territoriale produit, au cours du premier trimestre de chaque année, une note de conjoncture sur les tendances de l'emploi territorial.

Quatre chapitres structurent ce document :

- *les intentions de recrutements et de remplacements des départs définitifs ;*
- *la dynamique des métiers territoriaux ;*
- *les tendances régionales pour les moyennes et les grandes collectivités ;*
- *l'analyse rétrospective de l'évolution des effectifs pour l'année précédente.*

2.3. Les études régionales

A la demande des délégations régionales et des conseils régionaux d'orientation du CNFPT, nos services de l'observatoire et de la prospective mènent, depuis 2005, des études régionales sur l'emploi et les métiers territoriaux. Quatre territoires régionaux sont investigués chaque année.

Ces études sont menées dans le cadre d'un large partenariat avec : l'INSEE, l'OREF, les centres de gestion, les collectivités à fort effectif, les universités et d'autres organismes.

Chaque étude régionale comprend deux volets :

- *un volet statistique, avec une analyse de l'emploi croisant cinq dimensions :*
 - o statutaire, selon la position statutaire des agents ;*
 - o institutionnelle, par type de collectivité employeur ;*

o organisationnelle, par secteur d'affectation ;

o professionnelle, par métier ;

o démographique, par âge...

• un volet prospectif, permettant d'identifier les tendances et les facteurs d'évolution de l'emploi afin d'alimenter le débat, au niveau régional, sur :

o les dynamiques de l'emploi ;

o les besoins de formation ;

o le positionnement de l'offre de service de la délégation régionale.

Tous ces documents, rapports ou études font l'objet d'une publication et d'une mise en ligne sur le site internet du CNFPT.

3. Dans le projet de rapport, vous soulignez que « beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007 ».

Il serait utile que vos recommandations rappellent la nécessité pour les collectivités de disposer de cet outil majeur de gestion prévisionnelle des ressources humaines qu'est le plan de formation.

Par ailleurs, selon les éléments d'information dont mes services disposent, moins de 10 % des collectivités respectent l'obligation de transmission du plan de formation à leur délégation régionale du CNFPT.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE INTERDEPARTEMENTAL
DE GESTION DE LA PETITE COURONNE
DE LA REGION ILE-DE-FRANCE**

La lecture attentive et enrichissante de ce document n'appelle pas de ma part de commentaire. Cependant, j'attacherai du prix à voir indiquée l'adresse du site internet du CIG de la petite couronne (www.cig929394.fr) dans l'encadré du rapport.

En effet, comme vous avez bien voulu le spécifier dans ce rapport, le CIG de la petite couronne, innovant en matière d'aide à la mise en œuvre de démarches de GPEEC, partage avec les collectivités de son territoire et plus largement avec les centres de gestion, les informations utiles au déploiement de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH). Le CIG vient d'ailleurs d'initier les premières rencontres du réseau RH/Emploi, restituant aux acteurs de la GRH des communautés d'agglomération de la petite couronne l'observation de leurs pratiques de GPEEC et proposant des recommandations pour le déploiement de démarches de gestion prévisionnelle.
