

## **Les dépenses de personnel des collectivités locales**

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) se sont élevées en 2012 à 54,8 Md€, soit 35 % des dépenses totales de fonctionnement de ces collectivités (157,7 Md€). Elles correspondent, sur le périmètre que retient la Cour, à l'emploi de plus de 1,5 million d'agents, soit 28 % des agents publics<sup>168</sup>. Le rythme d'accroissement de ces dépenses a été soutenu, même après l'achèvement de l'essentiel des transferts de compétence liés aux lois de décentralisation : + 8,8 % de 2009 à 2012.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics, dans le respect de la libre administration de chacune, avec, comme première orientation une progression annuelle de la masse

---

<sup>168</sup> Les effectifs totaux de la fonction publique territoriale s'élèvent à 1,811 million d'agents en emploi principal en 2010 (emploi principal : certains agents, notamment les non-titulaires, exercent plusieurs emplois dans la fonction publique au cours d'une même année, successivement ou simultanément. Est qualifié d'emploi principal le dernier emploi exercé dans l'année et, quand il y en a plusieurs simultanément, celui correspondant au montant de la rémunération principale). Le périmètre de la Cour (collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre) écarte notamment les établissements communaux (CCAS), les syndicats de communes, les services départementaux d'incendie et de secours et d'autres établissements publics locaux (OPHLM, caisse de crédit municipal).

salariale limitée à un rythme annuel de 2,5 % en valeur. Cet objectif n'est pas respecté pour 2012 (+3,3 %).

Pour éclairer les conditions de ce ralentissement attendu, les juridictions financières ont analysé les évolutions récentes des dépenses de personnel et les principaux facteurs de leur accroissement.

Le présent chapitre établit tout d'abord un état général des lieux en décrivant les évolutions récentes des dépenses de personnel et des effectifs des collectivités territoriales ainsi que les difficultés de l'analyse des déterminants de l'évolution de ces dépenses (I). Il précise ensuite le cadre national qui s'impose aux employeurs locaux et examine l'évolution des dépenses qui résultent des seuls modes de gestion de chacune des collectivités (II).

## **I - L'accroissement des dépenses de personnel et les difficultés de l'analyse de ses causes**

### **Les trois fonctions publiques**

En France, la fonction publique est composée de trois ensembles : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Au total, les trois fonctions publiques emploient 5,2 millions d'agents au 31 décembre 2010, hors contrats aidés, soit un salarié sur cinq.

Près de la moitié appartient à la fonction publique de l'État (44 %), un tiers (35 %) à la fonction publique territoriale et un cinquième (21 %) à la fonction publique hospitalière.

Les agents de la fonction publique territoriale sont employés, sous des statuts divers, notamment par les régions, les départements, les communes et leurs groupements, et les établissements locaux à caractère administratif.

Les fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983. La loi du 26 janvier 1984 s'applique à la fonction publique territoriale. Cette loi a instauré un Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), instance paritaire qui comporte des élus des collectivités locales et des représentants des organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale. Il est obligatoirement consulté sur tout projet de texte législatif et réglementaire relatif à la fonction publique territoriale.

Les emplois de la fonction publique sont répartis en trois catégories hiérarchiques, chaque catégorie étant elle-même constituée de corps ou cadres d'emplois correspondant généralement aux diverses filières des métiers.

Le traitement principal mensuel<sup>169</sup> des fonctionnaires est le produit d'un « indice » (qui dépend de l'échelon et du grade dans un corps ou cadre d'emploi) par « la valeur du point ». Celle-ci est commune aux trois fonctions publiques.

Deux constats fournissent le cadre de cette analyse :

- l'évolution des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales se mesure à périmètre de compétences stabilisées depuis 2009. En effet, les transferts de personnels liés à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont porté très majoritairement sur les années 2005 à 2008 ;
- depuis 2009, le taux d'augmentation des dépenses de personnel est devenu proche de celui des dépenses de fonctionnement, alors qu'il lui était largement supérieur en 2007 et 2008 : une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement passe nécessairement par des mécanismes complémentaires qui ne concernent pas seulement les dépenses de personnel<sup>170</sup>.

Les caractéristiques de la fonction publique territoriale (FPT) la différencient de la fonction publique d'État (FPE) : elle comportait en 2010 (dernières données disponibles) 77 % d'agents de catégorie C (contre 23 % dans la FPE) et près de la moitié du personnel appartenait à la filière technique. Les agents y travaillent plus fréquemment à temps non complet (temps travaillé en moyenne : 90,3 % d'un temps complet dans la FPT contre 94,9 % dans la FPE).

---

<sup>169</sup> Auquel s'ajoutent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement (éventuellement) et des primes et indemnités diverses.

<sup>170</sup> Dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement ne sont d'ailleurs pas totalement disjointes, car une partie des autres dépenses est déterminée par les agents (immobilier de bureau, fluides et dépenses d'exploitation diverses).

### **L'impact des transferts de compétences entre État et collectivités territoriales**

Les transferts directs de personnels liés à la loi du 13 août 2004 complexifient l'analyse des évolutions observées pour les départements et les régions. Les conséquences de ces transferts, qui ont porté majoritairement sur les années 2005 à 2008, ont été prises en compte tardivement par le système statistique national, qui n'était pas à même de les appréhender avant 2009.

Selon la direction générale des collectivités locales, ces transferts ont porté sur 135 000 agents dans les régions et départements depuis 2005, dont notamment 97 000 agents du ministère de l'éducation nationale (45 000 pour les départements ; 52 000 pour les régions) et 31 000 de celui de l'équipement (30 000 pour les départements ; 1 000 pour les régions)<sup>171</sup>.

De plus, les collectivités ont pu connaître un surcoût indirect lié aux nécessités d'encadrement et de redimensionnement des services chargés des ressources humaines notamment. Des coûts supplémentaires ont résulté du choix de compenser les disparités entre établissements lors de transferts des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale ou de l'augmentation de leurs régimes indemnitaires pour rejoindre le niveau pratiqué dans la collectivité (triplement dans certains cas).

Par ailleurs, il résulte de ces transferts des modifications dans la structure du personnel : dans les régions, le personnel technique, majoritairement de catégorie C et qui représentait moins de 20 % des agents en 2005, comptait pour près de 80 % des effectifs fin 2010. Ces modifications ont des conséquences sur l'évolution des rémunérations et des carrières, notamment.

Depuis 2011, les transferts sont résiduels en nombre d'agents, et l'organisation devrait être stabilisée. D'autre part, les communes et leurs groupements n'ont pas été concernés par ces transferts de compétences.

L'analyse des évolutions récentes est donc plus aisée.

Les dépenses de personnel des collectivités sont à rapprocher de leurs effectifs. Les outils de compréhension des évolutions, qui constituent la base d'une analyse partagée, sont perfectibles.

<sup>171</sup> Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2012.

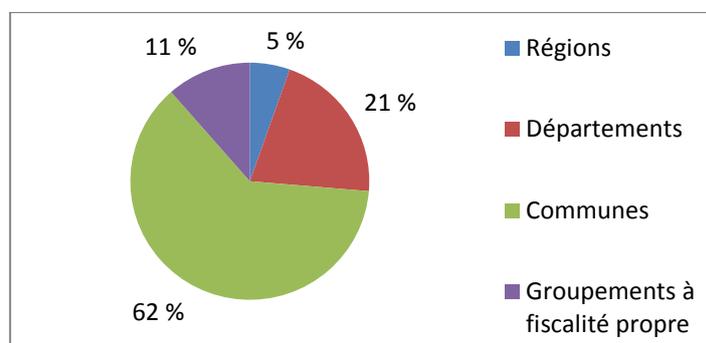
## A - Les dépenses de rémunération : le maintien d'une dynamique

La rémunération du personnel représente environ 35 % des dépenses de fonctionnement. Entre échelons de collectivités, leur poids est, toutefois, très variable.

### 1 - Les trois quarts des dépenses des collectivités relèvent du secteur communal<sup>172</sup>

Les dépenses de personnel représentent la moitié (52 %) des dépenses de fonctionnement des communes en 2012, mais 20 % environ de celles des départements, des régions et des groupements de communes, dont les dépenses d'intervention sont plus élevées. Globalement, elles relèvent pour près des trois quarts des 36 786 communes et 2 581 groupements.

**Graphique n° 5 : répartition des dépenses de personnel entre collectivités**



Source : Cour des comptes d'après données des comptes de gestion, DGFîP

<sup>172</sup> Le « secteur communal », parfois aussi appelé « bloc communal », recouvre dans ce chapitre les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

## 2 - L'accroissement global des dépenses de personnel

### a) L'évolution tendancielle

L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans<sup>173</sup> (+ 5,3 % de variation moyenne annuelle en euros courants) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004, aux conséquences induites en coûts de gestion (voir encadré supra sur l'impact des transferts) et aux nouveaux services offerts à la population (portage de repas, crèches, aides à la personne, etc.).

Les communes, qui n'ont pas fait l'objet de transferts de compétences de l'État, connaissent néanmoins un accroissement moyen annuel de 3,2 % de ces dépenses au cours de la période considérée, rythme de progression qui n'est pas compatible avec la nécessaire participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics.

**Tableau n° 21 : évolution des dépenses de personnel depuis 2000 (en Md€)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Communes	23,33	24,22	25,40	26,00	26,85	27,90	29,00	30,38	31,25	31,95	32,61	33,20	34,07
G F P	1,59	1,85	2,29	2,82	3,07	3,50	3,85	4,20	4,51	5,00	5,39	5,77	6,27
Départements <sup>174</sup>	4,18	4,47	4,82	5,21	6,13	6,56	7,07	8,33	9,93	10,67	10,96	11,17	11,46
Régions	0,40	0,43	0,47	0,52	0,57	0,62	0,78	1,60	2,35	2,68	2,78	2,86	2,97
Total	29,50	30,98	32,98	34,54	36,62	38,57	40,70	44,51	48,04	50,30	51,74	52,99	54,76

Source : DGFIP, Cour des comptes pour 2012 (provisoire)

La dynamique des dépenses de personnel tient, à la fois au cadre national de la politique de l'emploi public qui s'impose aux collectivités employeurs (salaires et carrières) et aux décisions propres des collectivités locales.

<sup>173</sup> Selon la direction du budget, l'évolution des dépenses totales (et non de leurs seules dépenses de personnel) des collectivités entre 1983 et 2011 a été de 1,38 point de PIB hors décentralisation.

<sup>174</sup> Hors Mayotte, département depuis le 31 mars 2011, ceci afin de conserver un périmètre identique à celui des années antérieures. Si l'on inclut le département de Mayotte, la dépense des départements est de 11,54 M€ en 2012 et l'accroissement des dépenses des départements reste inchangé à périmètre constant.

### b) L'évolution récente

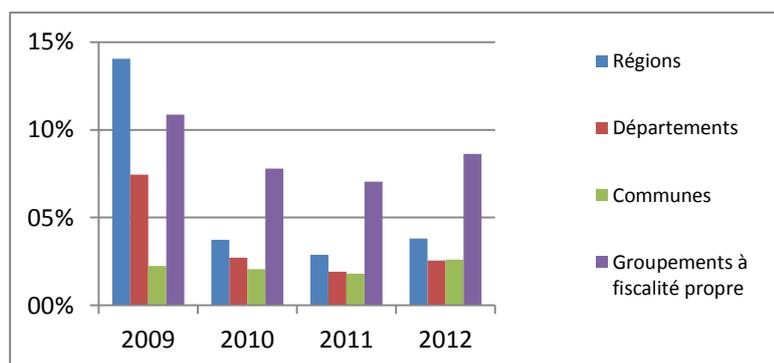
Les dépenses de personnel des collectivités locales, 54,8 Md€ en 2012, ont augmenté de 1,8 Md€ par rapport à 2011. Le « secteur communal » (communes et groupements) contribue pour 1,4 Md€ à cet accroissement (près des trois quarts), les départements pour 0,3 Md€ et les régions pour 0,1 Md€ : la maîtrise des dépenses de personnel passe donc très largement par celle des dépenses du secteur communal.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a fixé à 2,5 % en valeur la croissance annuelle de la masse salariale en raison de la fin des transferts de compétences, du contrôle de la progression du point d'indice et du ralentissement attendu des recrutements. La décélération de l'accroissement qui avait été observée en 2011 ne s'est pas confirmée : la progression de la dépense de personnel, qui avait été de 2,4 % en 2011, a atteint 3,3 % en 2012.

### 3 - Une dynamique différente selon les collectivités

L'accroissement des dépenses de personnel en 2012 reste supérieur à 2,5 % et à l'accroissement de 2011 dans toutes les catégories de collectivités, mais les départements sont proches de l'objectif que fixe la loi de programmation. Il existe néanmoins, à l'intérieur de chaque catégorie, des différences marquées entre collectivités.

**Graphique n° 6 : accroissement des dépenses de personnel par type de collectivité depuis 2009 (en %)**



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion (données DGFIP)

*a) Dans les régions*

Dans les régions, les dépenses de personnel augmentent de 3,5 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. Alors que l'accroissement annuel avait été de 2,9 % en 2011, il est de 3,8 % – donc plus élevé – en 2012 (+ 108 M€). Il concerne en 2012 le personnel titulaire (4,1 %) et le personnel non titulaire (3,4 %). Pour le personnel titulaire, les primes et indemnités s'accroissent plus (7,7 %) que les rémunérations principales (3,3 %).

Cet accroissement global masque des différences marquées selon les régions.

En premier lieu, alors que les dépenses de personnel rapportées au nombre d'habitants sont en moyenne de 46 €/habitant<sup>175</sup>, elles varient en métropole, en 2012, du simple (Pays de la Loire : 34 €/habitant) au double (Limousin : 73 €/habitant), sauf pour la Corse qui atteint 184 €/habitant<sup>176</sup>.

En second lieu, alors que depuis 2009, toutes les régions voient les dépenses de personnel augmenter globalement, l'accroissement en quatre ans varie de 3,8 % (Midi-Pyrénées) à plus de 16 % dans trois régions métropolitaines (Bretagne, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les évolutions les plus récentes (en 2011 et 2012) sont également différenciées<sup>177</sup>. Quelques régions voient leurs dépenses de personnel stagner ou diminuer, sur des bases de dépenses par habitant comparables : en 2011, la région Poitou-Charentes et, en 2012, la région Midi-Pyrénées. À l'inverse, certaines régions connaissent une forte augmentation des dépenses de personnel : en métropole, il s'agit de la Corse et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (plus de 6 % en 2011 comme en 2012, sur des bases différentes de 184 € et 45 €/habitant). Pour sa part, l'association des régions de France a indiqué, sur la base d'une étude portant sur 18 régions, que la dynamique est portée par un nombre limité de régions.

---

<sup>175</sup> France entière.

<sup>176</sup> Hors Île-de-France et départements d'outre-mer.

<sup>177</sup> Calculs Cour des comptes sur la base des comptes de gestion (DGFIP).

*b) Dans les départements<sup>178</sup>*

Dans les départements, les dépenses de personnel s'accroissent de 2,4 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012.

Alors que l'accroissement annuel avait été de 1,9 % en 2011, il est plus élevé, 2,6 %, en 2012 (288 M€). L'accroissement depuis 2009 concerne le personnel titulaire (7,5 %) plus que le personnel non titulaire (3,8 %), mais la situation s'est inversée en 2012 (respectivement 2,2 % et 2,8 %). Comme dans les régions, les primes et autres indemnités du personnel titulaire s'accroissent plus en 2012 que les rémunérations principales (2,8 % et 2,1 % respectivement).

La diversité est plus marquée encore que pour les régions.

Les dépenses de personnel rapportées au nombre d'habitants du département varient en 2012, hors Paris, du simple (117 €/habitant) à près du triple (325 €/habitant) (soit 181 €/habitant en moyenne hors Paris).

La dépense est, globalement, d'autant plus élevée que la population du département est faible : elle est, en moyenne, de 293 €/habitant dans les dix départements les moins peuplés (moins de 180 000 habitants), et de 172 €/habitant dans les dix départements les plus peuplés (plus de 1,315 million d'habitants), hors Paris. Mais les écarts existent, à population comparable. La dépense est inférieure à 150 €/habitant dans 13 départements et supérieure à 300 €/habitant dans sept départements.

Quatre départements ont vu les dépenses de personnel diminuer depuis 2009 (Alpes-Maritimes, Côtes-d'Armor, Drôme, Hauts-de-Seine) ; pour trois d'entre eux (sauf pour les Alpes-Maritimes), la dépense par habitant est proche de la moyenne nationale. À l'inverse, dans cinq départements, cette dépense a augmenté de plus de 15 % (Cantal, Guyane, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, La Réunion), alors même que la dépense par habitant est déjà élevée dans le Cantal, en Guyane et à la Réunion.

Plus récemment, entre 2011 et 2012, les dépenses de personnel ont diminué dans cinq départements mais leur accroissement est resté supérieur à 2,5 % (l'objectif fixé par la loi de programmation pour 2012 à 2017) dans 45 départements.

---

<sup>178</sup> Département est ici entendu au sens de la collectivité départementale.

*c) Dans le secteur communal*

Dans les communes et leurs groupements, de 2009 à 2012, les dépenses de personnel s'accroissent globalement de 3,0 % en moyenne annuelle. Alors que l'accroissement annuel avait été limité à 2,5 % en 2011, il est de 3,5 % en 2012 (1 368 M€)<sup>179</sup>.

Dans les groupements, la dynamique reste particulièrement élevée en 2012, + 8,7 %, notamment dans les communautés d'agglomération<sup>180</sup> (+ 11,4 %) qui représentent 41 % de la dépense des GFP ; elle l'est moins dans les communes, + 2,6 %.

L'accroissement en 2012 des dépenses des communes concerne le personnel non titulaire (3,3 %) plus que le personnel titulaire (2,4 %), situation inverse de celle observée pour les régions. Comme dans les autres collectivités, les primes et autres indemnités du personnel titulaire des communes s'accroissent plus que les rémunérations principales (5,5 % et 1,8 % respectivement). Dans les groupements, l'accroissement des rémunérations principales est du même ordre que celui des indemnités (9,3 % et 8,8 % respectivement).

La diversité des tailles et des ressources des collectivités rend les disparités très importantes. Les petites communes ont des dépenses de personnel par habitant nettement plus faibles que les grandes : 184 €/habitant en moyenne dans les communes de moins de 500 habitants et 779 €/habitant en moyenne dans les communes de 50 à 100 000 habitants, en 2012. Toutefois, dans les villes de plus de 100 000 habitants, les dépenses varient de 292 €/habitant à 917 €/habitant.

L'accroissement de la dépense est plus faible (1,2 %) en 2012 dans les communes de plus de 100 000 habitants, il est proche de la moyenne dans les autres, et reste élevé (4,0 %) dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants alors qu'il y avait été mieux contrôlé (1,9 %) en 2011.

---

<sup>179</sup> Une remarque méthodologique s'impose : il n'est pas possible actuellement de connaître les montants exacts des dépenses de personnel des communes d'un côté et ceux de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) de l'autre. Ceci n'est pas susceptible toutefois de modifier l'analyse de façon significative. Sous cette réserve, et sans correction des doubles comptes, cette augmentation relève pour 867 M€ des communes et pour 501 M€ des groupements.

<sup>180</sup> La communauté d'agglomération est un groupement de communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants.

Les dépenses sont fortement corrélées aussi à la richesse : les travaux de chercheurs font ressortir que le niveau de ressources des communes est le premier facteur d'explication aux différences de dépenses observées<sup>181</sup> et ceux de la direction générale des collectivités locales montrent, dans un groupe de communes homogènes, que la dépense de fonctionnement du secteur communal croît linéairement en fonction du potentiel de ressources<sup>182</sup>.

## **B - Les effectifs : une stabilisation à confirmer**

Compte tenu du poids des charges de personnel dans la dépense locale, la question des effectifs constitue un enjeu majeur, même si leur évolution n'est pas la seule explication à la progression de la masse salariale comme le montrent les données les plus récentes.

Les données sur les effectifs des collectivités locales sont disponibles très tardivement : mi-2013, seules les données complètes sur les effectifs de 2010 étaient publiées, des premiers éléments étant cependant disponibles sur 2011<sup>183</sup>. Il n'est donc pas possible de rapprocher les évolutions des dépenses et des effectifs pour l'année 2012. À cet égard, l'INSEE a indiqué avoir pour objectif de raccourcir les délais de publication (effectifs au 31 décembre de l'année n publiés fin n+1 pour les résultats avancés et au 1er trimestre n+2 pour les résultats détaillés), ce qui est vivement souhaitable.

### **1 - L'arrêt de l'accroissement global des effectifs en 2010**

Les effectifs physiques de la fonction publique territoriale (hors emplois aidés) ont connu une forte progression depuis 2004 (19 %), due pour moitié aux transferts de compétences. Toutefois, ils augmentent peu

---

<sup>181</sup> Travaux de MM. Gilbert et Guengant mentionnés dans le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault, mai 2010.

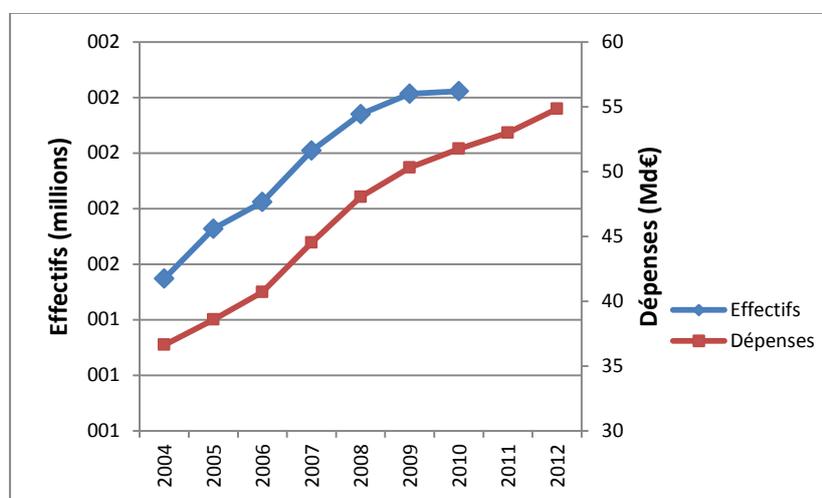
<sup>182</sup> Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'informations statistiques n° 73, juillet 2010.

<sup>183</sup> La direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'INSEE ont publié en mai 2013 une brève note sur les effectifs 2011 (L'emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2011 premiers résultats), sur laquelle il n'est pas possible de s'appuyer pour analyser des évolutions, compte tenu des différences de périmètre. On retrouve ces éléments dans une annexe au rapport de l'Observatoire des finances locales (voir note 189 ci-après).

en 2010 par rapport à 2009 (+ 18 000) et même, en équivalents-temps-pleins (ETP), diminuent (- 4 000 ETP)<sup>184</sup>.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ce coup de frein n'a pas infléchi l'augmentation des dépenses<sup>185</sup>.

**Graphique n° 7 : évolution des effectifs et des dépenses de personnel des collectivités**



Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP et INSEE

Les premières données pour 2011, que l'Observatoire des finances locales a publiées en juillet 2013, confirment la stabilisation globale des effectifs<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale. 27 février 2013. Emplois totaux. Les effectifs sont calculés en ETP, seules données significatives pour la masse salariale, depuis 2009 seulement.

<sup>185</sup> Les données du graphique portent sur les effectifs de la fonction publique territoriale dans son ensemble, voir note 168.

<sup>186</sup> Observatoire de finances locales. Les finances des collectivités locales en 2013, annexe 11 : les effectifs de la fonction publique territoriale y compris les bénéficiaires de contrats aidés s'accroissent de + 0,3 % par rapport à l'année précédente.

## 2 - Les groupements à fiscalité propre conservent une progression de leurs effectifs

L'accroissement des effectifs des collectivités territoriales a été globalement contenu à 0,2 % entre 2009 et 2010, grâce aux communes dont le personnel a diminué.

En valeur relative, l'augmentation est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (5,8 %) notamment dans les communautés d'agglomération (9,9 %). L'augmentation des effectifs physiques observée dans les groupements (+ 9 317) est du même ordre de grandeur que la diminution communale (- 8 440) en 2010, mais en 2011, selon les premières données mentionnées supra, la dynamique persiste dans les groupements et l'augmentation n'y est pas totalement compensée par la baisse observée pour les communes.

Néanmoins, le système d'information ne permet pas d'établir ce qui revient, dans cette augmentation, à l'exercice de nouvelles compétences transférées par les communes, ni d'effectuer les corrections liées aux mises à disposition de personnel des groupements au profit des communes ou inversement, alors que les mouvements de personnel entre communes et groupements sont significatifs.

**Tableau n° 22 : évolution des effectifs physiques entre 2009 et 2010**

	Effectifs au 31/12/2009	Effectifs au 31/12/2010	Évolution 2009-2010 (%)
<b>Communes</b>	<b>1 015 283</b>	<b>1 006 843</b>	<b>-0,8</b>
<b>Groupements à fiscalité propre</b>	<b>161 321</b>	<b>170 638</b>	<b>5,8</b>
Communautés urbaines	39 458	40 373	2,3
Communautés d'agglomération	57 053	62 720	9,9
Communautés de communes	62 657	65 315	4,2
Syndicats d'agglomération nouvelle	2 153	2 230	3,6
<b>Départements</b>	<b>289 088</b>	<b>290 591</b>	<b>0,5</b>
<b>Régions</b>	<b>78 701</b>	<b>79 719</b>	<b>1,3</b>
<b>Total</b>	<b>1 544 393</b>	<b>1 547 791</b>	<b>0,2</b>

Source : SIASP, INSEE. Traitement DGAFP.

### 3 - Des taux d'administration et des dépenses de personnel hétérogènes sur le territoire

En 2010, les taux d'administration<sup>187</sup> de la fonction publique territoriale, en équivalents-temps-pleins pour 1000 habitants, restent très hétérogènes sur le territoire lorsqu'on les examine par département. De même, les dépenses de personnel des collectivités (par habitant) sont très diversifiées selon les départements ou les régions<sup>188</sup> (voir annexe 9). Selon le calcul de la Cour, diminuer le taux d'administration de 3 ETP/1 000 habitants dans chacun des départements dépassant 30 ETP/habitant représenterait une économie globale de 1 Md€ environ.

Il est regrettable que le Gouvernement et les représentants du monde local ne conduisent pas des analyses pour expliquer ces différences.

\*\*\*

Au total, disposer tardivement des données sur les effectifs limite l'analyse des causes récentes d'évolutions de la dépense de personnel. Néanmoins, en 2010, la dynamique des dépenses de personnel des groupements a largement reflété celle des effectifs, ce qui vaut en partie aussi pour les régions et, dans une moindre mesure, pour les départements. Les communes, qui ont en revanche vu leur personnel diminuer, ont logiquement une dynamique de dépenses de rémunération moins élevée. Il reste que la stabilisation globale des effectifs en 2009 et 2010 n'a pas freiné la croissance de la dépense, qui a progressé de 2,4 % en 2011 et a atteint 3,3 % en 2012.

L'hétérogénéité des taux d'administration de la fonction publique territoriale sur le territoire suggère qu'il pourrait exister, à missions constantes, des marges d'économies significatives sur certains territoires à taux d'administration élevé. Il faut cependant tenir compte des modes de gestion des services locaux (internalisés ou externalisés). Des enquêtes pour mieux comprendre la justification de tels écarts (services rendus, particularités locales, problèmes d'organisation) seraient au surplus très utiles pour mieux évaluer les économies indispensables.

---

<sup>187</sup> Le taux d'administration rapporte le nombre de postes de travail salariés de la fonction publique territoriale (tous organismes confondus) au nombre d'habitants sur un territoire (en %).

<sup>188</sup> Il s'agit ici du département ou de la région en tant que territoire géographique.

## C - Les outils de connaissance et d'analyse des dépenses de personnel, instruments d'une gouvernance partagée

### Les difficultés liées au nombre des employeurs de la fonction publique territoriale

Comme l'a analysé la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012<sup>189</sup>, l'évolution de la masse salariale entre deux années est la somme de trois termes : la variation des effectifs, le glissement vieillesse technicité (GVT) négatif<sup>190</sup>, et la variation des rémunérations des agents présents les deux années ou rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)<sup>191</sup>.

Pour la fonction publique d'État (FPE), la direction du budget peut estimer chaque année l'impact de chacune des composantes. Le problème est nettement plus complexe pour la fonction publique territoriale (FPT) : la variation des effectifs relève de décisions des 39 500 collectivités employeurs, celle des rémunérations à la fois de décisions nationales (mesures générales) et locales (évolutions de carrière propres à chaque agent).

L'enquête de la Cour montre que les administrations centrales ne sont pas en mesure d'établir, pour la FPT, l'impact des différentes composantes définies supra sur l'augmentation des dépenses de personnel.

Plusieurs éléments rendent complexe l'analyse des facteurs d'évolution : les limites des données dont les pouvoirs publics disposent et les difficultés à appréhender les conséquences des différents modes de gestions locaux.

---

<sup>189</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 133 et annexe X, p. 227, La Documentation française, juillet 2012, 255 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>190</sup> Le GVT négatif résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière, qui ont une rémunération plus faible.

<sup>191</sup> La rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) additionne l'impact des mesures salariales générales, des mesures catégorielles, des mesures individuelles qui concernent les carrières de chaque agent (aussi appelées GVT positif) et de mesures diverses (indemnités de départ, dépenses exceptionnelles, etc.).

## **1 - Malgré des améliorations, une organisation inaboutie des acteurs et des données incomplètes**

### *a) Un dispositif aux intervenants multiples*

Au plan national, pas moins de sept entités recueillent ou publient des données sur la fonction publique territoriale et les collectivités locales.

Trois directions ministérielles contribuent au recueil et à l'analyse des données : la direction générale des collectivités locales (DGCL), placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui relève du ministère chargé des finances, et la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP), placée notamment sous l'autorité du ministre chargé de la fonction publique. S'y ajoute le travail de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), rattaché lui aussi au ministère chargé des finances.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) intervient également dans ce dispositif. L'Observatoire des finances locales, formation spécialisée du comité des finances locales, et la formation spécialisée du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) se reposent quant à eux sur les sources ministérielles et sur l'INSEE pour les données de leurs publications.

L'énumération des entités concernées montre la difficulté de l'exercice de coordination, notamment entre des directions ministérielles dont aucune n'a vocation à piloter les autres. Un groupe de travail statistique inter-administratif, associant notamment la DGAFP, la DGCL et l'INSEE fonctionne néanmoins. La DGFIP ne collabore pas à ces travaux, alors qu'elle est seule à détenir les données comptables des collectivités.

Ainsi, alors que selon les années, quatre à six rapports fournissent des informations utiles sur les dépenses de personnel et les effectifs des collectivités, force est de constater l'absence d'un dispositif public rendant possible la compréhension globale des déterminants des dépenses de personnel des collectivités. Le système d'information de l'INSEE sur les agents des services publics (SIASP), qui constitue une source commune opérationnelle depuis 2009, a néanmoins constitué une réelle amélioration.

### **Le système d'information de l'INSEE sur les agents des services publics**

Les informations sur les salaires et les effectifs dans la fonction publique territoriale se sont enrichies depuis quelques années.

Jusqu'en 2009, la disparité des sources rendait difficile la comparaison des données entre les trois versants de la fonction publique et avec le secteur privé. Un système d'information sur les agents des services publics (SIASP), conçu par l'INSEE, fournit depuis l'exercice 2009 un ensemble unique intégré et des indications plus fiables qu'auparavant sur les effectifs et les salaires des agents des trois fonctions publiques. Pour la FPT, il repose sur les déclarations annuelles de données sociales. Le SIASP et les données comptables de la DGFIP alimentent notamment le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de la DGAFP.

Le système établi par l'INSEE fournit donc une description intéressante – mais parcellaire - des salaires et des effectifs, donc de leurs variations. Il doit en outre être regretté que cette publication intervienne de façon tardive.

#### *b) Des lacunes persistantes*

La difficulté du recueil d'informations tient notamment au nombre des employeurs, plus de 39 500 collectivités et leurs groupements<sup>192</sup>. Les changements de périmètres et de sources intervenus lors de la mise en œuvre du SIASP, ont conduit à des retraitements importants des données antérieures. Si les données sont désormais fiables pour les effectifs globaux, les contrôles de cohérence qu'effectuent la direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'INSEE montrent que les collectivités fournissent, concernant les filières et les cadres d'emploi des agents notamment, des éléments qui restent largement perfectibles.

---

<sup>192</sup> Dans le champ retenu par les juridictions financières et calcul selon la source : Les collectivités locales en chiffres 2012, direction générale des collectivités locales.

Les informations sur les composantes des dépenses de personnel (traitement brut, primes, cotisations, etc.) et leurs évolutions, sont inexistantes de même que celles concernant la distinction entre les effets de carrière et les effets de structure (composition du personnel) sur l'évolution du salaire moyen<sup>193</sup>. L'INSEE réalise néanmoins actuellement des travaux afin de décomposer les évolutions des rémunérations selon les différentes composantes.

Les données sur les flux d'entrée dans la fonction publique territoriale, essentielles pour appréhender les variations d'effectifs, sur les promotions, la formation et les absences au travail sont publiées avec un décalage de trois ans, par l'exploitation des « rapports sur l'état de la collectivité » que les collectivités de plus de 50 salariés sont tenues de présenter tous les deux ans au comité technique paritaire. La direction générale des collectivités locales fournit néanmoins les premières tendances, sur un échantillon de 3 000 collectivités, près de deux ans après l'exercice concerné. Cette collecte reste artisanale, contraignant les collectivités à des doubles saisies chronophages qui contribuent au faible taux de retour (40 % pour les rapports de 2009). De plus, seules les données sur la formation et les motifs des absences, complémentaires de celles que recueille le SIASP, demeurent utiles mais la DGCL souhaite, à juste titre, maintenir le rapport sur lequel elles reposent.

La fiabilité de ces données est de surcroît très incertaine, selon le CNFPT et la DGCL, qui estiment que 13,5 % des bilans sociaux de 2009 ne le sont pas (17 % des bilans de 2007). De même, les chambres régionales des comptes constatent la difficulté qu'éprouvent certaines communes à établir ce rapport ou à dénombrer les effectifs en équivalents-temps-plein annualisé et relèvent des incohérences.

Il conviendrait de substituer à l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité une collecte sans doute plus limitée, plus rapide et plus fiable et qui soit issue des données administratives dans toute la mesure du possible. Au-delà de la coordination entre données physiques et comptables, particulièrement entre l'INSEE et la DGFIP, mentionnée plus haut, un véritable système d'information devra être mis en place à horizon plus lointain, de façon à éclairer la gestion des évolutions.

---

<sup>193</sup> Pour la fonction publique d'État (FPE), l'indicateur « Indice de traitement brut - Grille indiciaire » (ITB-GI) mesure l'impact sur le traitement indiciaire des agents titulaires civils des ministères de l'évolution du point d'indice, du minimum fonction publique et de l'attribution de points uniformes, ainsi que des réformes statutaires intervenues sur la période.

## 2 - Des modes de gestion locaux mal pris en compte

Deux éléments qui influent de façon significative sur les effectifs et les dépenses restent très mal appréhendés par le dispositif public d'information : le degré d'externalisation de la gestion de services, notamment du fait des délégations de services publics et les flux croisés d'agents entre communes et leurs groupements.

### *a) L'impact non mesuré de l'externalisation des services publics sur la dépense de personnel*

Pour comparer les collectivités entre elles et analyser leurs dépenses de personnel, il est nécessaire de prendre en compte les modes de gestion qu'elles ont adoptés pour leurs fonctions supports (prestations externalisées) ou pour leurs services publics notamment. En effet, le choix par exemple d'une gestion en régie ou au contraire d'une gestion déléguée au secteur privé emporte nécessairement des conséquences sur les dépenses de personnel (ceci concerne surtout, mais pas exclusivement, les services publics industriels et commerciaux).

En ce domaine, les choix des collectivités évoluent. Tel est le cas par exemple en matière de production et distribution de l'eau : plusieurs grandes collectivités qui avaient délégué cette gestion ont opté, à la faveur de l'arrivée à échéance des contrats de délégation établis dans les années 1990, pour une reprise du service, au moins partielle, en régie.

Aucune étude ne permet d'estimer l'impact des modes de gestion et de leur évolution sur les dépenses de personnel. De ce point de vue, effectuer l'analyse des seuls budgets principaux, comme le fait la DGFIP, permet d'exclure les services publics industriels et commerciaux retracés dans des budgets annexes mais a pour effet de laisser de côté une bonne part des dépenses de personnel des collectivités (environ 15 % des effectifs). Les notes de conjoncture de la DGFIP, qui analysent des données consolidées entre budgets annexes et principaux, ne restituent pas les dépenses de personnel en raison des incertitudes qui pèsent encore sur la qualité comptable.

*b) Les flux croisés entre communes et groupements et l'absence de vision agrégée<sup>194</sup>*

Les mouvements de personnel entre communes et leurs groupements sont nombreux, complexes et évolutifs. La comptabilité publique en rend mal compte, ce qui ne permet pas de préciser complètement les dépenses de personnel qui reviennent aux groupements ou aux communes.

La création d'un groupement de communes et le transfert d'une compétence communale vers celui-ci s'accompagnent en principe du transfert du personnel au groupement<sup>195</sup>. Les évolutions législatives récentes ont élargi de façon substantielle les possibilités de coopération et de mutualisation entre communes et communautés.

La mise à disposition de services communaux au profit de la communauté (mise à disposition dite « ascendante ») est possible dans des conditions que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a précisées. Inversement, un groupement peut mettre à disposition d'une ou plusieurs communes membres, un service lié aux compétences transférées (mise à disposition dite « descendante »).

Enfin, la mise en commun de services gérés par les communautés a été élargie aux services fonctionnels (ressources humaines, services financiers notamment), de façon à encourager les mutualisations avec les communes membres<sup>196</sup>.

Ainsi, de nombreux mouvements d'agents sont susceptibles d'intervenir entre employeurs locaux du secteur communal, ce qui se traduit par des flux financiers croisés complexes entre collectivités.

Les dispositifs de recueil d'informations appréhendent très mal ces mouvements. Ceci affecte peu l'analyse des évolutions d'effectifs du secteur communal traité globalement, un agent ayant un employeur principal, mais il est de plus en plus difficile de suivre les effectifs exerçant de fait pour les communes d'un côté et pour les groupements de l'autre et de chiffrer des évolutions pour chaque catégorie.

Quant aux données sur les dépenses de personnel, elles sont entachées d'une incertitude qu'il n'est pas possible d'évaluer précisément, mais qui est vraisemblablement de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros.

---

<sup>194</sup> Voir la notion d'agrégation au chapitre III.

<sup>195</sup> Article L. 5211-4-1 du CGCT.

<sup>196</sup> Article L. 5211-4-2 du CGCT.

**Une incertitude de quelques centaines de millions d'euros sur les dépenses de personnel du secteur communal**

La nomenclature comptable permet, depuis une modification datant de 2010 (première année d'application en 2011), le décompte des mises à dispositions d'agents entre groupements et communes de plus de 500 habitants : dans le sens ascendant (communes vers leurs groupements) en 2012, 158 M€ ; dans le sens descendant (groupements vers les communes membres) 458 M€.

Pour éviter des doubles comptes, les dépenses des groupements devraient ainsi être diminuées de 458 M€ sur un total de 6 269 M€ (7,1 %), la correction pour les communes étant plus marginale (0,5 %).

Ces données ne sont pas exploitées par la DGFIP pour agréger les comptes du secteur communal, pour des raisons de fiabilité que le caractère récent du dispositif explique en partie.

Une difficulté supplémentaire rend en effet très problématique la neutralisation des flux financiers nécessaire à une agrégation : certains groupements et communes utilisent des écritures comptables inadaptées pour le remboursement des mises à disposition, à hauteur d'une somme totale de 908 M€ en 2012 pour le secteur communal.

Ceci conduit vraisemblablement à une erreur peu significative concernant les dépenses du secteur communal pris globalement, mais moins négligeable pour les groupements.

Après des actions de sensibilisation des collectivités locales à la qualité des imputations comptables, en 2012, pour la première année, les directions régionales des finances publiques leur ont adressé un document qui met en évidence les incohérences d'écritures entre les communes et leur groupement de rattachement. Il est indispensable de poursuivre dans cette voie pour améliorer la situation, en prenant en compte une difficulté : la première utilisation des comptes qui permettent une agrégation peut provoquer une augmentation - apparente seulement - des charges de personnel de la collectivité.

De plus, les modalités de remboursement des mises à disposition de services définies par le décret du 10 mai 2011, qui reposent sur un « coût global » du service, réduiront l'individualisation des dépenses de personnel et donc la possibilité de leur neutralisation dans le calcul des dépenses correspondantes des groupements.

Il en résulte une difficulté à appréhender des facteurs de hausse ou d'économie du secteur communal et donc leur pilotage fin.

\*\*\*

Si, depuis 2009, on dispose d'une image globale acceptable des effectifs et des salaires de la fonction publique territoriale, le système d'information ne permet pas d'identifier de manière fiable les différents facteurs d'évolution qui se combinent pour la produire.

Les instruments actuels sont donc inadaptés à une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales de la masse salariale dans le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques. Il est urgent d'accélérer les travaux pour disposer de telles données.

Celles-ci pourraient être soumises au futur Haut conseil des territoires prévu par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale déposé au Parlement en avril dernier ou à toute instance équivalente. Le Haut conseil pourrait en effet constituer le lieu d'élaboration, au sein du pacte de confiance et de responsabilité évoqué au chapitre I, d'un cadre contractuel entre l'État et les collectivités territoriales portant notamment sur les évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale.

## **II - Une nécessaire maîtrise des dépenses de personnel**

Pour mieux comprendre les déterminants des dépenses de personnel des collectivités locales, la présente analyse a cherché à distinguer, dans l'augmentation des dépenses observée en 2012, ce qui tient au cadre national de l'emploi public, qui s'impose aux collectivités employeurs, de ce qui relève des décisions ou modes de gestion des exécutifs locaux.

Les travaux des juridictions financières montrent que si les dispositions législatives et réglementaires constituent un des déterminants de la dépense de personnel des collectivités locales (comme de tout autre type d'employeur public voire privé), il n'en demeure pas moins que les décisions propres aux collectivités locales contribuent, pour une large part, à l'augmentation des dépenses.

## **A - Le cadre national de la politique de l'emploi public local**

La législation et la réglementation concernant l'emploi public, qui visent notamment à garantir aux agents et aux employeurs locaux un cadrage des rémunérations ou un niveau minimal de service public sur l'ensemble du territoire, comme d'autres normes qui relèvent de décisions nationales, ont des conséquences financières sur la masse salariale des collectivités territoriales.

### **1 - Les augmentations des dépenses liées à la politique de l'emploi public**

Compte tenu de la situation des finances publiques, le maintien de la valeur du point d'indice a été décidé pour les exercices 2011, 2012 et 2013. À cet égard, le coût d'une hausse de 1 % du point d'indice de la fonction publique est estimé, pour la FPT, à 596 M€.

Pour comprendre les sources de l'augmentation des dépenses de personnel, il est possible de s'appuyer sur les estimations de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de retraiter les données que lui fournissent les ministères de façon à calculer la part imputable au cadrage national de l'emploi public. La Cour a effectué cet exercice pour 2012 : il est présenté après un rappel des estimations de la CCEN.

#### *a) Les estimations de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)*

La CCEN<sup>197</sup> étudie le coût induit par les textes réglementaires sur la masse salariale de la FPT, sur la base d'estimations que les administrations lui fournissent.

---

<sup>197</sup> Créée par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007, celle-ci est consultée sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment.

Les bilans de la commission estiment globalement à 230 M€ en 2011 et à 1 087 M€ en 2012, les coûts induits, pour les collectivités territoriales en année pleine, par les textes qui lui ont été soumis au titre de la fonction publique territoriale<sup>198</sup>. Selon les années, leur contribution à l'augmentation des dépenses est donc susceptible de varier de façon importante.

La commission distingue les mesures de portée générale, qui intéressent les trois fonctions publiques, de celles qui concernent la seule fonction publique territoriale. Les mesures de portée générale sont logiquement les plus onéreuses.

Sur les 1 087 M€ au titre de textes de 2012, les mesures de portée générale représentent 1 078 M€ en année pleine, dont 625 M€ liés aux deux relèvements du minimum de traitement (2,4 % au 1er janvier et 2 % au 1er juillet 2012), 380 M€ au décret portant modification du taux de contribution employeur à la CNRACL<sup>199</sup> et 56 M€ à l'accès à l'emploi titulaire<sup>200</sup>. Les mesures spécifiques auraient eu, quant à elles, un coût de 47 M€, hors décret instaurant une prime d'intéressement à la performance, dont le versement peut être estimé à 190 M€ si l'on fait l'hypothèse qu'un tiers des agents en bénéficieront.

Le relèvement du SMIC, qui constitue une obligation légale visant à garantir le pouvoir d'achat des salariés dont les rémunérations sont les plus faibles<sup>201</sup>, entraîne nécessairement un ajustement des grilles indiciaires des agents de catégorie C proches du minimum de traitement<sup>202</sup>. La structure des emplois dans la FPT, qui comptait, en 2010, 77 % de personnels de catégorie C, rend les mesures concernant les bas salaires particulièrement coûteuses : pour comparaison, le coût des relèvements du minimum de traitement de 2012 est estimé en première année pleine (2013) à 243 M€ pour la FPE et à 625 M€ pour la FPT.

---

<sup>198</sup> Ceci exclut les textes concernant les sapeurs-pompiers et la fonction publique hospitalière.

<sup>199</sup> Décret du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la CNRACL.

<sup>200</sup> Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Ce montant est un maximum dans l'hypothèse où tous les agents éligibles seraient titularisés, ce qui est peu probable.

<sup>201</sup> Art. L. 3231-2, L. 3231-8 et 3231-8 du code du travail.

<sup>202</sup> La rémunération d'un agent public ne peut être inférieure au SMIC (CE, 23 avril 1982, n° 36851, ville de Toulouse).

*b) L'analyse de la Cour pour 2012*

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relèvent de la politique nationale de l'emploi public. Les mesures concernées sont, bien entendu, de natures très différentes. Parfois communes aux trois fonctions publiques, elles sont inscrites dans le cadre national de la politique de l'emploi public. Elles sont aussi parfois plus spécifiques à la fonction publique territoriale.

Elles ont en commun que les collectivités territoriales employeurs n'en décident pas localement, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne participent pas aux décisions nationales : le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, composé pour partie d'élus locaux, est en effet consulté par le Gouvernement sur tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif à la fonction publique territoriale ; le conseil commun de la fonction publique, qui comporte des représentants des employeurs territoriaux, examine notamment tout projet de loi ou de décret ayant un objet commun aux trois fonctions publiques. Leurs avis sont très majoritairement favorables.

Les coûts rendus publics chaque année par la CCEN correspondent à l'impact des mesures qu'elle examine au titre de l'année, ce qui est une option compréhensible mais ne permet pas de connaître les effets année par année. À titre d'exemple, le bilan de la commission pour 2012 mentionné supra comptabilise le relèvement de 2 % du minimum de traitement au 1<sup>er</sup> juillet 2012 à hauteur de 314 M€, mais l'augmentation des dépenses est en fait répartie sur deux années (157 M€ en 2012 et 157 M€ supplémentaires en 2013).

Selon le calcul de la Cour sur la base des éléments que les administrations ont fournis à la commission, en 2012, les mesures décidées au niveau national représenteraient plus de 40 % de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales (770 M€ sur un total de 1,8 Md€, voir supra) ou plus de 30 % si l'on exclut la prime d'intéressement à la performance, dont le chiffrage repose inévitablement sur des hypothèses peu certaines.

**Tableau n° 23 : impact des principales mesures examinées en 2011 et 2012 par la CCEN sur les dépenses de personnel 2012**

Année décret	Mesure	Coût supplémentaire 2012 (M€)
2012	Relèvements du minimum de traitement	468 M€ <sup>203</sup>
2012	Prime d'intéressement à la performance	190 M€
2012	Titularisation des agents contractuels	56 M€
2011	Rédacteurs territoriaux <sup>204</sup>	42 M€
2011	Agents de catégorie B	14 M€
	<b>Total</b>	<b>770 M€</b>

Source : Cour des comptes

#### Les prévisions du budget 2013 de la ville de Limoges

Le budget principal de la ville de Limoges est de 270 M€ en 2013, et ses dépenses de personnel de 89,7 M€. Les dépenses inscrites au budget 2013 à ce titre intègrent différentes mesures, réglementaires ou décidées par la collectivité :

- hausse des taux de cotisation CNRACL (+ 603 406 €) ;
- augmentation de la cotisation au CNFPT (de 0,9 à 1 %) (+ 49 929 €) ;
- paiement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)<sup>205</sup> (+ 6 480 € bruts) ;
- changements d'échelons (+ 226 137 € bruts) ou de grade (+ 85 800 € bruts) ;
- revalorisation de primes (IEMP + 140 616 € bruts).

La prise en compte de ces éléments produit une augmentation prévisionnelle de la masse salariale, mises à disposition comprises, de 2,75 %, qui conduit la collectivité à réfléchir à une maîtrise plus rigoureuse des effectifs. Le solde du tableau des emplois budgétaires est arrêté à -3 postes pour 2013.

<sup>203</sup> 311 M€ (2,4 % de janvier) + 157 M€ (2 % de juillet).

<sup>204</sup> Décret pris dans le cadre d'un ensemble de mesures concernant les agents de catégorie B et visant à uniformiser progressivement la structure des carrières, les modalités de recrutement, d'avancements de grade et de promotion interne.

<sup>205</sup> La garantie individuelle du pouvoir d'achat, instaurée en 2008, vise à compenser une perte de pouvoir d'achat au cours d'une période de référence de quatre ans. Son coût a été de 39 M€ pour la FPT en 2009 (dernières données disponibles) et elle a bénéficié à 91 000 agents.

Selon ces données, 60 % de l'augmentation des dépenses prévues en 2013 par la ville de Limoges relèvent de décisions qui échappent à la ville, et 40 % de décisions qui lui incombent.

*Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013*

En 2012, une part de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités est ainsi imputable à des décisions qui relèvent du cadre national de la politique de l'emploi public à l'élaboration de laquelle cependant, les représentants des employeurs publics locaux sont associés. Il reste, néanmoins, que plus de la moitié de l'augmentation des dépenses de personnel relève de décisions propres aux collectivités locales.

### *c) Les augmentations prévisibles pour 2013*

En 2013, les charges de personnel vont augmenter encore. Le coût du relèvement de 0,3 % du SMIC au 1er janvier 2013 est estimé à 47 M€ pour la FPT.

Par ailleurs, les collectivités versent une contribution (cotisation employeur) pour chaque fonctionnaire affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités (CNRACL). Afin de combler le déficit de la CNRACL (800 M€ en 2012)<sup>206</sup> lié à l'accroissement des dépenses de pensions, cette contribution augmentera progressivement sur plusieurs années. Elle était de 27,30 % du traitement soumis à cotisation depuis 2005 et a augmenté de 0,1 % pour les deux derniers mois de 2012. Cette dépense supplémentaire progressera de façon plus significative en 2013 (+ 1,45 %) et en 2014 (+ 1,35 %), et jusqu'en 2016, compte tenu de la participation attendue au redressement des comptes de ce régime de sécurité sociale.

La DGAFP chiffre à 465 M€ les conséquences d'un relèvement de 1 % du taux de cette cotisation, tandis que l'augmentation serait de 380 M€ en 2013 pour 1,45 % selon une estimation du ministère chargé des affaires sociales. La fiche qu'il a fournie à la CCEN ne permet pas de lever cette incohérence, car le mode de calcul n'y est pas explicité.

<sup>206</sup> La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui est aussi celle des agents titulaires de la fonction publique hospitalière, présente depuis 2010 un déficit, dont le niveau s'est régulièrement accru pour atteindre 800 M€ en 2012. L'augmentation de la cotisation employeur de 1,35 %, au 1er janvier 2013, dont le rendement annuel a été estimé à 600 M€, devrait permettre une légère réduction du déficit en 2013, même si ce régime pourrait rester déficitaire jusqu'en 2020.

Enfin, l'annonce en juillet 2013 de l'engagement de discussions entre le Gouvernement et les syndicats de fonctionnaires sur le relèvement des premiers niveaux indiciaires de la catégorie C est susceptible de se traduire par une dépense de personnel supplémentaire significative pour les collectivités territoriales, qu'il n'est pas encore possible de chiffrer, à l'horizon 2014.

## **2 - Les autres évolutions de la législation et de la réglementation**

Les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'abrogation de la journée de carence ou encore les contrats d'avenir.

Les communes interrogées au cours de l'enquête complémentaire des juridictions financières en février 2013 évoquent fréquemment la modification des rythmes scolaires comme surcroît de dépenses à prévoir pour 2013, puisque l'encadrement des élèves hors du temps scolaire relève de leur compétence et qu'il convient d'aménager le temps ainsi libéré pour les élèves en cours de journée. Un fonds exceptionnel doté d'au moins 250 M€ au budget de l'État devrait aider les communes qui adaptent les activités périscolaires dès la rentrée 2013.

Toutes les communes ayant décidé de mettre en œuvre les nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2013 bénéficieront d'une dotation forfaitaire de 50 € par élève. Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou rurale (DSR) cible se verront allouer 40 € supplémentaires par élève, soit 90 € par élève au total pour l'année scolaire 2013-2014. Elles bénéficieront à nouveau du fonds l'année suivante, à hauteur de 45 € par élève. Il reste que, sur la durée et en fonction de leurs décisions d'organisation, cette mesure nationale laissera à leur charge un coût net que l'on ne peut chiffrer.

Parmi les autres mesures de nature à peser sur les dépenses de personnel figure aussi l'abrogation annoncée pour 2014 de la journée de carence pour les fonctionnaires lors d'un arrêt maladie, qui avait été instaurée par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Cette mesure, applicable au 1er janvier 2012, devait en principe permettre une économie de 122 M€ pour les trois fonctions publiques, dont 65 M€ pour la fonction publique territoriale. Néanmoins le calcul reposait sur des hypothèses incertaines et les administrations interrogées au cours de l'enquête de la Cour n'ont pu estimer le coût de sa suppression.

Enfin, les emplois d'avenir<sup>207</sup>, qui ont pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes sans emploi et peu qualifiés âgés de seize à vingt-cinq ans, influenceront eux aussi sur les dépenses de personnel des collectivités locales invitées à y recourir, pour la partie non financée par l'État.

Au total, le tiers au moins des 1,8 Md€ d'augmentation des dépenses de personnel observée en 2012 relève de mesures décidées dans le cadre national de la politique de l'emploi public, décisions dont une large part s'impose à tous les employeurs publics et qui n'ont pas empêché par ailleurs une stabilisation des dépenses de personnel dans la fonction publique d'État. Il est souhaitable que le coût de ces décisions soit mesuré à intervalles réguliers, au moyen d'études adaptées et permette de nourrir le dialogue entre le Gouvernement et les collectivités territoriales.

Il reste, néanmoins, qu'une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève des collectivités territoriales.

## **B - Les leviers propres aux collectivités locales**

Les collectivités locales disposent de leviers multiples pour contrôler les dépenses de personnel. Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense, notamment celles concernant les rémunérations (déroulements de carrière et régimes indemnitaires). Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

### **1 - Les effectifs, déterminant principal des dépenses de personnel**

Une variation des effectifs de la fonction publique territoriale de 1 %, soit environ 18 000 agents, représente une dépense de 560 M€ environ. Au-delà des évolutions globales indiquées dans la partie I supra, de nombreuses collectivités ont vu leurs effectifs augmenter depuis quelques années et leurs dépenses s'accroître plus rapidement que les effectifs.

---

<sup>207</sup> Loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.

Dans les départements et régions, les chambres régionales des comptes ont observé, dans certains cas, un accroissement significatif des effectifs hors transferts, lié notamment aux besoins d'encadrement. C'est aussi le cas dans de nombreuses communes. Il existe cependant des exceptions notables à l'augmentation des effectifs.

#### **Des exceptions à l'augmentation des effectifs**

L'exemple de la ville de Béthune (Pas-de-Calais) montre qu'une réduction des effectifs est possible. Grâce à une baisse du nombre des agents, Béthune a contenu la progression des dépenses de personnel à 1 % entre 2005 et 2010 (même si ces dépenses restent encore largement supérieures à la moyenne de la même catégorie de collectivités).

La ville de Bourges (Cher) a également stabilisé ces dépenses de personnel.

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune et de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur la ville de Bourges*

Toutefois, devant les contraintes qui pèsent sur leurs ressources, les collectivités se fixent de plus en plus fréquemment un objectif de croissance limitée de la masse salariale. Cette tendance s'accroît en 2012 et en 2013, notamment devant le coût de l'augmentation des cotisations à la caisse de retraite CNRACL, selon les réponses au questionnaire des juridictions financières début 2013. Selon l'association des régions de France, les effectifs de 13 régions sont restés stables en 2012, ce qui n'a pas empêché l'accroissement des dépenses de personnel.

**Un objectif plus fréquent de stabilisation de la masse salariale**

Certaines collectivités ont stabilisé leurs dépenses de personnel.

Dans le département de la Meuse, l'objectif affirmé depuis 2008 est de contenir [la masse salariale], hors transferts de compétences, à 2 % ou moins d'augmentation annuelle, et l'analyse de la chambre régionale des comptes a confirmé qu'il en était bien ainsi. En outre, les dépenses de personnel, rapportées à l'ensemble des dépenses de gestion, sont restées stables depuis 2009 (24 %), malgré les transferts d'effectifs.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur le département de la Meuse

De même, la commune d'Agen (Lot-et-Garonne) s'était fixé en 2008 comme objectif la stabilisation en euros courants de ses dépenses de personnel : « L'objectif fondamental fixé à la fonction "RH" est la maîtrise des dépenses et, plus précisément, de contenir leur évolution à un niveau le plus proche possible du niveau atteint, en euros courants, en 2008, et cela pendant la durée du mandat. Le degré d'atteinte de cet objectif est aisément vérifiable ».

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la ville d'Agen

Les collectivités locales jouent pour ce faire sur deux paramètres principaux : la maîtrise des recrutements (non remplacement des départs ou recrutements différés) et la réduction du remplacement des absences pour maladies notamment. S'ajoutent souvent la réduction du recours aux renforts saisonniers et celle du nombre des heures supplémentaires. Les redéploiements internes de personnels constituent le corollaire fréquent de ces décisions, plus rarement la réorganisation de services.

**Une procédure de recrutement exigeante**

Dans la commune du Mans (Sarthe), les services doivent désormais justifier les recrutements selon une procédure qui prend en compte l'évolution de leur masse salariale.

La procédure de recrutement, écrite, est devenue plus exigeante vis-à-vis des services demandeurs qui doivent produire des éléments d'appréciation conséquents pour chaque recrutement (rapport justificatif, organigramme du service, fiche de poste détaillée, avis de poste à pourvoir, évolution des effectifs et de la masse salariale du service).

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville du Mans

Ainsi, de nombreuses collectivités cherchent à maîtriser la masse salariale en contrôlant l'évolution des effectifs, mais ce n'est pas le cas général. Pourtant, le premier levier d'une meilleure maîtrise des dépenses de personnel réside bien dans les dispositifs mis en place pour contrôler l'emploi public.

## 2 - Les composantes de la rémunération

La rémunération d'un fonctionnaire comporte trois composantes : un traitement de base, fonction de l'étape dans la carrière de l'agent, des compléments de traitement (et notamment indemnité de résidence et supplément familial de traitement) sur lesquels les collectivités n'ont pas prise et qui n'ont donc pas été évoqués précédemment, et des primes et indemnités, prévues par un texte législatif ou réglementaire et de natures diverses (primes de fonction ou de rendement, indemnités pour travaux supplémentaires ou sujétion spéciale notamment), sur le montant et la distribution desquelles elles peuvent intervenir.

### *a) Des carrières avantageuses*

Le traitement de base d'un fonctionnaire est fonction de son grade et de son échelon dans le grade. En effet, chaque fonctionnaire appartient à un corps (fonctions publique d'État et hospitalière) ou à un cadre d'emplois (fonction publique territoriale), classé dans l'une des trois catégories A, B ou C et chaque corps ou cadre d'emplois comprend un ou plusieurs grades, eux-mêmes constitués d'échelons. La progression au cours d'une carrière peut ainsi résulter d'un avancement d'échelon, accordé de plein droit à l'ancienneté maximale, ou d'un avancement de grade, qui n'est pas une obligation pour l'employeur et permet d'accéder à de nouvelles fonctions correspondant au grade considéré.

Le déroulement des carrières est rapide dans de nombreuses collectivités, en raison d'avancements d'échelon à l'ancienneté minimum et de ratios avantageux de promotion de grade.

### *Des avancements d'échelon à l'ancienneté minimale*

La législation prévoit que l'avancement d'échelon « est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle »<sup>208</sup> : le passage systématique d'un échelon à un autre à l'ancienneté minimale n'est donc pas conforme à l'esprit de la loi. Or les chambres régionales des comptes

---

<sup>208</sup> Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 77 et 78.

ont constaté que l'avancement à l'ancienneté minimale est systématique dans de très nombreuses collectivités.

De rares collectivités ont en revanche une politique plus restrictive.

#### **Un avancement d'échelon modulé**

De rares collectivités ont une politique plus restrictive d'avancement d'échelon, telle Deauville (Calvados), où pour l'avancement d'échelon tout d'abord, le passage à l'échelon supérieur n'est pas systématiquement accordé à l'ancienneté minimale. Les avancements se font soit à l'ancienneté minimale, soit à l'ancienneté maximale, en fonction des éléments d'appréciation de l'administration. Il ressort des statistiques fournies par la commune qu'un taux de l'ordre de 65 à 70 % des agents avançant d'un échelon le font à l'ancienneté minimale, ce qui témoigne d'une modulation effective par l'administration des conditions d'avancement.

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la ville de Deauville*

Outre le fait que le coût est significatif pour les collectivités concernées, cette gestion entraîne un accès plus rapide à l'indice sommital qui rend difficile la gestion des fins de carrières.

#### *Des promotions de grade pour l'ensemble des agents susceptibles d'être promus*

Jusqu'en 2007, l'avancement de grade répondait à des règles nationales fixées par décret et les quotas ainsi définis s'imposaient aux collectivités. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a supprimé ces quotas et le taux de promotion (ratio dit « promus-promouvables »)<sup>209</sup> est désormais fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire.

Les collectivités ont alors fréquemment choisi d'ouvrir la promotion à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus (taux de 100 %) ; elles ont plus rarement opté pour le maintien de l'ancien taux, une troisième option étant plus délicate à justifier pour elles.

---

<sup>209</sup> Nombre maximum des fonctionnaires pouvant être promus à l'un des grades d'avancement des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale rapporté à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade.

Pourtant, la loi prévoit que cet avancement s'effectue au choix « par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents » ou après une sélection par voie d'examen ou de concours professionnel<sup>210</sup>.

Les chambres régionales des comptes ont ainsi observé un taux de 100 % dans de nombreuses collectivités<sup>211</sup>. Mais certaines communes pratiquent une politique plus sélective, donc plus économe.

#### **Des promotions de grade sélectives**

Certaines communes pratiquent une politique sélective d'avancement de grade. Ainsi, la commune du Mans (Sarthe) a fixé la proportion des promus à 35 % des effectifs promouvables et la ville de Béthune (Pas-de-Calais) l'a ramenée à 47 % en 2009.

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville du Mans et de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune*

Les collectivités, sauf exception, se sont donc éloignées du sens de la loi qui prévoyait que les promotions d'échelon et de grade reposent notamment sur une appréciation de la valeur professionnelle des agents. Ceci est coûteux, mais prive aussi les collectivités d'un levier essentiel de management puisque les promotions des agents reposent alors exclusivement sur l'ancienneté.

La Cour estime nécessaire que les exécutifs locaux revoient certaines situations pour se rapprocher de celle des collectivités plus rigoureuses. Cette question devrait faire partie des éléments de réflexion soumis au futur Haut Conseil des territoires, dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée plus haut.

Enfin, les contrôles des chambres régionales des comptes constatent de nombreuses irrégularités plus ponctuelles mais néanmoins coûteuses au total.

<sup>210</sup> Loi du 26 janvier 1984 précitée, art. 79.

<sup>211</sup> Ces observations concernent des collectivités de taille importante.

**Des irrégularités concernant la rémunération de base**

Le surclassement irrégulier d'agents administratifs incompatible avec la taille de la commune a fait l'objet d'observations de la chambre régionale des comptes qui a contrôlé la commune de Coudekerque-Branche (Nord) : « Sans aucun lien avec une charge particulière de centralité, la commune (...) a décidé de se considérer comme une ville-centre de la communauté urbaine de Dunkerque, mais dans le but d'augmenter fortement le grade et le traitement des postes de direction. »

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Coudekerque-Branche*

*b) Le coût des régimes indemnitaires*

Les fonctionnaires territoriaux perçoivent, en complément de leur traitement de base, des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, dans la limite du régime indemnitaire dont bénéficie leur corps de référence de l'État.

Par exception à cette limite, la loi du 26 janvier 1984 a autorisé le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération. Ces avantages bénéficient à l'ensemble des personnels d'une collectivité, à la double condition qu'ils aient été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi et qu'ils soient pris en compte dans le budget de la collectivité. Les modalités définies à l'origine ne peuvent être modifiées en revalorisant le montant de la prime ou en prévoyant de nouveaux critères pour son attribution.

Le régime indemnitaire représente 18,6 % de la rémunération brute des titulaires et 11,5 % de celle des non titulaires. Le taux moyen dans la fonction publique territoriale varie de 16,9 % pour les femmes en catégorie C (21,6 % pour les hommes) à 29,4 % pour les hommes en catégorie A (23,0 % pour les femmes).

On observe dans tous les types de collectivités une croissance forte des dépenses liées aux régimes indemnitaires et heures supplémentaires (+ 15,1 % depuis 2009), augmentation qui représente 257 M€ supplémentaires pour les collectivités en 2012. Cet accroissement a pu tenir en partie, dans les régions et les départements, aux effets des transferts de personnels faisant suite à la loi du 13 août 2004. L'association des régions de France estime que cet effet est prépondérant,

en raison de la nécessité sociale<sup>212</sup> d'aligner les régimes indemnitaires versés aux adjoints techniques des établissements d'enseignement avec ceux des agents du siège, alors que les régimes en étaient parfois très éloignés lors des transferts. Cette explication n'est toutefois que partielle et le contrôle du coût des régimes indemnitaires est une dimension de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel.

Des régimes indemnitaires coûteux peuvent aussi contribuer à l'augmentation des dépenses. Les juridictions financières ont ainsi relevé l'existence de nombreux régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers (primes payées sans texte ou en l'absence de délibération).

#### **Des régimes indemnitaires irréguliers**

Des régimes indemnitaires onéreux ou irréguliers existent dans de nombreuses collectivités.

Tel est le cas des régimes indemnitaires de certains agents de Concarneau (Finistère) et Wambrechies (Nord).

Dans le département de Haute-Corse, pas moins de 233 agents bénéficient toujours d'une prime informatique.

*Source : rapports d'observations des chambre régionale des comptes de Bretagne ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Corse*

#### **Des initiatives plus sélectives**

À l'inverse, certaines collectivités pratiquent une modulation individuelle des régimes indemnitaires, en fonction de critères choisis par l'assemblée délibérante. Ainsi dans le département de la Meuse, depuis 2011, le régime indemnitaire comporte une part « évaluation du travail réalisé ».

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur le département de la Meuse.*

D'autres éléments de la rémunération irréguliers, et que les chambres régionales des comptes ont observés lors de leurs contrôles, contribuent à augmenter la dépense. Ainsi, l'attribution d'une bonification indiciaire<sup>213</sup> à un nombre anormalement élevé d'agents ou l'octroi d'indemnités d'astreintes qui ne trouvent pas d'explication dans

<sup>212</sup> La jurisprudence n'admet pas de différences de traitement entre salariés si celles-ci ne reposent pas sur des raisons objectives, pertinentes et réelles.

<sup>213</sup> Les bonifications indiciaires sont des éléments de rémunération intermédiaires entre le traitement indiciaire et les indemnités. Liées à la nature des fonctions exercées ou à des missions collectives, elles ont un caractère temporaire (définition INSEE).

l'activité des agents ou qui sont même cumulées avec une bonification indiciaire constituent des dérives peu acceptables et coûteuses pour les collectivités. Il en va de même du cumul d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et d'un logement pour nécessité absolue de service ou du paiement de primes à des agents retraités.

Les collectivités locales concernées doivent ainsi entreprendre un effort de régularisation des régimes indemnitaires.

### *c) Des heures supplémentaires peu maîtrisées*

Il n'existe pas de données globales sur les heures supplémentaires. Les variations annuelles peuvent tenir par exemple aux conditions atmosphériques, lors d'hivers rigoureux sollicitant les agents affectés aux routes. Néanmoins, leur augmentation mal maîtrisée est source de dépenses accrues dans de nombreuses collectivités locales.

Ainsi en est-il dans des collectivités diverses.

#### **L'augmentation des heures supplémentaires**

Cette augmentation est fréquente dans de nombreuses collectivités locales. Dans la commune de Loos (Nord), les heures supplémentaires ont augmenté de plus de 40 % de 2005 à 2010 (l'équivalent de 7 ETP en 2009) ainsi qu'à Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) (l'équivalent 26 ETP en 2009).

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Loos et de la chambre régionale des comptes de Bretagne sur la ville de Saint-Brieuc*

De plus, alors que la réglementation subordonne le paiement d'heures supplémentaires à un contrôle automatisé des horaires effectués, nombreuses sont les collectivités où un tel système fait défaut.

### L'absence de contrôle automatisé des horaires

La communauté d'agglomération du Grand Narbonne (Aude) et le département du Gard n'ont pas instauré de contrôle automatisé des horaires. À Béthune (Pas-de-Calais), certains agents ont bénéficié de forfaits mensuels d'heures supplémentaires dépourvus de base légale, et de tels forfaits ont été supprimés de façon tardive – six ans après la parution du décret - et incomplète à la communauté urbaine du Grand Lyon (Rhône-Alpes), ce dispositif ayant cependant été modifié depuis le contrôle de la chambre régionales des comptes.

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la communauté d'agglomération du Grand Narbonne et le département du Gard ; de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune ; de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur la communauté urbaine du Grand Lyon*

En revanche, devant les difficultés budgétaires, certaines collectivités ont prévu de diminuer la dotation des heures supplémentaires en 2013 et d'autres ont déjà mis en place une gestion plus rigoureuse à cet égard. Au total, la gestion des carrières et des régimes indemnitaires contribue à l'augmentation annuelle de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)<sup>214</sup>, de 2,5 %<sup>215</sup> dans la fonction publique territoriale en 2010, notamment chez les cadres (3,3 %) et dans les régions (3,0 %). L'augmentation dans la fonction publique territoriale est cependant inférieure à celle que l'on observe dans la fonction publique de l'État (3,2 %). L'écart tient vraisemblablement à la proportion de cadres (50 % de personnel de catégorie A dans la fonction publique d'État contre 9 % dans la fonction publique territoriale en 2010<sup>216</sup>), mais les administrations interrogées au cours de l'enquête de la Cour n'ont pu en préciser les raisons.

Il importe que les collectivités territoriales et leurs groupements, dûment alertées par les juridictions financières, s'attachent à régulariser leurs régimes indemnitaires quand cela est nécessaire. Face à la complexité des règles, nombre de petites communes devraient aussi chercher à mutualiser la gestion de la rémunération des personnels au sein de l'intercommunalité dont elles font partie.

<sup>214</sup> Calculée sur le champ des salariés des collectivités territoriales présents deux années consécutives chez le même employeur et avec la même quotité de travail.

<sup>215</sup> Euros courants.

<sup>216</sup> DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2012.

Les collectivités locales disposent, avec les promotions et les régimes indemnitaires, d'un autre moyen de mieux contrôler la masse salariale qu'elles doivent pouvoir utiliser.

### 3 - Le temps de travail

Les marges de progrès des collectivités locales concernant le temps de travail sont importantes et il leur appartient aussi de mieux prévenir et suivre certaines absences au travail pour raison de santé.

#### *a) Une durée annuelle du travail très fréquemment inférieure à la durée réglementaire*

Le temps de travail dans les collectivités territoriales a été réglementé par un décret d'application de la loi du 3 janvier 2001<sup>217</sup>, qui fixe à 1 607 heures annuelles la durée réglementaire<sup>218</sup>. Cette durée du travail peut toutefois connaître deux exceptions. En premier lieu, les régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité prise après avis du comité technique. La seconde exception porte sur les « sujétions liées à la nature des missions » (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, pénibles ou dangereux notamment). La réduction supplémentaire est décidée par l'organe délibérant de la collectivité après avis du comité technique.

Par ailleurs, l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels, peuvent être accordées aux fonctionnaires, « à l'occasion de certains événements familiaux ». Aucun décret ne les ayant précisées, les conditions d'application sont laissées à l'appréciation des autorités locales.

Les conclusions issues des rapports des chambres régionales des comptes des années précédentes convergent dans le constat d'une pratique répandue dans les collectivités, d'une durée de travail sensiblement inférieure aux 1 607 heures annuelles réglementaires. Ceci résulte le plus souvent de congés supplémentaires octroyés en plus des

---

<sup>217</sup> Loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>218</sup> Décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret du 26 novembre 2004 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

congés de droit commun ou d'un régime d'autorisation d'absences très généreux<sup>219</sup>.

Les exemples concernent des collectivités de tailles très diverses.

### **Des congés supplémentaires coûteux**

À Toulouse (Haute-Garonne), en raison de sept à dix jours de congés supplémentaires par agent, ce régime fort ancien entraînait fin 2009 une perte de travail équivalente à 272 ETP pour un coût de 8,6 M€. Un régime très favorable bénéficie aussi au personnel de la communauté urbaine du Grand Toulouse, de création récente, destiné à faciliter le transfert des agents communaux vers la communauté. Ce régime représente en 2009 pour la CUGT un surcoût de 3,2 M€ et 86 ETP perdus.

À Strasbourg et sa communauté urbaine (Bas-Rhin), cinq jours de congés supplémentaires sont accordés à tous les agents (coût 6 M€ en 2010). Des nouvelles règles de temps de travail ont été mises en place en juillet 2013 à la suite du contrôle de la chambre.

À Condom (Gers), la chambre a constaté que, jusqu'en 2010, les congés de départ anticipé à la retraite irréguliers avaient un surcoût annuel évalué à 3 % des dépenses de personnel. À l'issue de ce contrôle, la collectivité a cependant mis fin à ce dispositif par délibération du 14 novembre 2011.

Dans le département de l'Aude, les observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon concernant le non-respect du temps de travail réglementaire ont conduit la collectivité à augmenter de sept jours la durée annuelle du travail.

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville de Toulouse, sur la communauté urbaine du Grand Toulouse et sur la ville de Condom; de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la ville de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg ; de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude.*

Une durée du travail inférieure à la durée réglementaire a un coût élevé pour les collectivités car leurs effectifs doivent être plus nombreux pour compenser la perte de travail. Ainsi, pour un temps de travail

<sup>219</sup> Le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux fixe ces congés à 25 jours ; le maintien de congés au-delà du contingent légal n'est admis que lorsque les cycles de travail excèdent les 35 heures hebdomadaires (Cour administrative d'appel de Nantes, 28 mai 2004, communauté d'agglomération de Tours).

inférieur de 3 % au temps réglementaire (soit 1 560 heures au lieu de 1 607 heures), il est nécessaire de faire appel à un agent supplémentaire pour 33 agents de la collectivité afin d'obtenir un nombre d'heures de travail équivalent à la durée réglementaire. Le « coût » pour compenser une « perte de temps de travail » de 3 %, dans l'hypothèse où la moitié des collectivités territoriales serait concernée, peut être estimé à 800 M€.

### **Un cumul d'avantages**

Dans la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée (Hérault), dont la masse salariale s'élevait à 12,3 M€ en 2011 (effectif budgété de 338 personnes), la chambre régionale des comptes a constaté que les transferts de compétences n'expliquent que très partiellement la progression des effectifs et de la masse salariale.

Le temps de travail annuel est de 1 548 heures. L'organisation du travail autorise une demi-journée hebdomadaire de repos systématique, y compris pour les cadres.

Aucun système de gestion automatisé du temps de travail ne permet de suivre le temps effectif de travail accompli, et les heures inscrites au compte épargne-temps dépassent dans certains cas le maximum prévu au règlement intérieur. Le report des congés est possible jusqu'au 31 mars alors que dans la fonction publique d'État, il n'est généralement autorisé que jusqu'au 31 janvier et sur autorisation expresse du supérieur hiérarchique.

Les autorisations d'absence sont systématiquement supérieures à celles qui sont admises dans la fonction publique de l'État (près du double). En fin de carrière, les agents bénéficient d'un à trois mois de congés supplémentaires.

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée*

La simple application de la réglementation en matière de temps de travail permettrait donc aux collectivités de faire des économies ou, à défaut, de créer des marges de manœuvre pour offrir un meilleur service à leurs administrés.

Ce sujet pourrait faire l'objet d'échanges au sein du futur Haut conseil des territoires dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée précédemment.

### *b) Les absences au travail pour raison de santé*

Les absences au travail pour raison de santé peuvent relever de maladie ordinaire, de maladie professionnelle, de longue maladie (susceptible d'évoluer en congé de longue durée) ou d'accident imputable au service.

Les absences pour raison de santé, notamment pour maladie ordinaire dans les fonctions publiques, et leur coût, constituent une préoccupation pour les employeurs mais sont mal documentées. Des données fiables, régulières et récentes sont nécessaires pour analyser complètement cette question.

Les données publiques concernant les collectivités territoriales émanent de l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité, dont la publication est tardive et l'exhaustivité mal assurée.

Selon une étude récente de la Dares<sup>220</sup>, le service statistique du ministère du travail, portant sur une semaine de référence au cours de chacune des années 2003 à 2011, 3,9 % des fonctionnaires en moyenne ont été arrêtés de un à cinq jours pour maladie ou pour garder un enfant malade. Ce taux est de 3,7 % pour les salariés du secteur privé bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée depuis plus d'un an, et de 2,6 % pour les salariés à statut précaire.

### *L'augmentation des absences pour raison de santé*

L'analyse la plus récente des bilans sociaux des collectivités territoriales<sup>221</sup> montre que les absences pour raison de santé passent de 19,4 à 21,5 journées d'absence par agent de 2005 à 2011. La moitié environ représente des congés pour maladie ordinaire. Ces données sont partielles, puisqu'elles portent sur un échantillon de 3 000 collectivités et reposent sur des dénombrements parfois inexacts, comme le montrent les enquêtes des chambres régionales et territoriales des comptes conduites à examiner ces documents.

L'accroissement a été particulièrement élevé entre 2005 et 2009 dans les régions, où le nombre de jours d'absences est multiplié par deux (+ 110 %). Il y est moindre depuis 2009, et désormais comparable à celui

---

<sup>220</sup> Les absences de salariés pour raison de santé : un rôle important des conditions de travail. DARES analyses n° 9, février 2013.

Les chiffres sont difficiles à rapprocher des données issues des rapports sur l'état de la collectivité mentionnées supra.

<sup>221</sup> Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'information statistique n° 93, janvier 2013.

des communes et de leurs groupements (5 % et 10 % respectivement depuis 2005).

### **Les facteurs des absences pour raison de santé**

Différents facteurs influent sur les absences pour raisons de santé, notamment les caractéristiques des agents (âge, sexe, composition du foyer) et la pénibilité du travail (absences plus élevées pour les catégories C et dans certains secteurs d'activité).

Ainsi, l'accroissement observé dans les régions à partir de 2005 peut tenir, pour une large part, aux changements sociodémographiques liés aux transferts de personnels qui ont accompagné la loi du 13 août 2004.

Dans les collectivités qui ont fait l'objet de contrôles des chambres régionales des comptes, le niveau des absences pour maladie ordinaire est fréquemment élevé.

### **Des absences pour raison de santé coûteuses**

Pour Strasbourg et sa communauté urbaine (Bas-Rhin) les absences pour maladie ordinaire représentaient un coût de 378 ETP en 2010.

En Haute-Corse (coût de 4 M€ en 2011), où la direction des infrastructures des routes et des transports concentre 40 à 50 % des absences pour raison de santé, même si depuis 2011, les absences pour congés de maladie ordinaire semblent se stabiliser voir régresser.

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la ville de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg et de la chambre régionale des comptes de Corse sur le département de Haute-Corse »*

Les absences ont des conséquences en termes d'organisation des services et de charges de travail supplémentaire. Elles ont aussi un coût<sup>222</sup> : globalement, le coût annuel direct (coût de remplacement) des absences pour maladie ordinaire dans la fonction publique territoriale peut être estimé à 1,2 Md€ pour les titulaires<sup>223</sup>.

Prévenir les absences et lutter contre leurs causes constituent bien un enjeu social et financier pour les collectivités. Elles usent pour ce faire de moyens complémentaires relevant du contrôle et de la prévention.

<sup>222</sup> Les collectivités ont souvent recours à des assurances pour couvrir le risque financier statutaire.

<sup>223</sup> Il faut également ajouter les coûts indirects tenant, notamment, aux effectifs supplémentaires que prévoient les collectivités pour pallier les absences prévisionnelles et à la formation des remplaçants.

*Les leviers financiers et le contrôle des arrêts maladie pour lutter contre les absences*

L'instauration d'une journée de carence (première journée non payée) en cas de congé maladie par la loi de finances pour 2012<sup>224</sup> était une mesure d'économie à visée également dissuasive, applicable au 1er janvier 2012.

La suppression annoncée de cette mesure en 2014 aura un coût que les administrations centrales n'ont pas été à même de chiffrer, dans l'hypothèse où les collectivités territoriales auraient appliqué la loi dès 2012. Certaines collectivités territoriales ont, toutefois, été réticentes à appliquer la législation concernant la journée de carence.

**L'application de la législation sur le jour de carence**

Lors des contrôles récents des chambres régionales des comptes, la ville d'Auch (Gers) l'appliquait, mais la communauté d'agglomération de l'Albigeois (Tarn) n'a mis en place la retenue correspondante sur les salaires qu'en juin 2012, avec effet rétroactif à compter du 1<sup>er</sup> janvier.

*Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville d'Auch et sur la communauté d'agglomération de l'Albigeois*

De même, la retenue sur les droits à réduction du temps de travail (RTT) en cas d'absence pour raison de santé<sup>225</sup>, applicable au 1er janvier 2011, qui avait les mêmes objectifs dissuasifs et d'économie, a rencontré des réticences des collectivités territoriales.

Quelques collectivités ont mis en place une incitation financière (prime positive d'assiduité) ou la modulation du régime indemnitaire en fonction des absences au travail. Le déclenchement de contre-visites médicales ciblées (en cas de répétition ou d'absences dans des périodes particulières) fait aussi partie des pratiques à visée dissuasive.

<sup>224</sup> Loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 105.

<sup>225</sup> Loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 115.

### **Des pratiques à visée dissuasive**

À Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône), un contrat d'assurance, qui correspond à 1,05 % de la masse salariale, inclut le déclenchement des contrôles médicaux et la communication d'éléments statistiques. La chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté s'est interrogée toutefois sur l'utilité d'une telle assurance en l'absence de bilan financier.

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la ville de Luxeuil-les-Bains*

Enfin, pour contenir l'évolution de la masse salariale, des collectivités de plus en plus nombreuses ont pris la décision de ne pas remplacer les absences, notamment de courte durée.

### **Le non remplacement des absences**

Tel est le cas de Compiègne (Oise) ou de La Rochelle (Charente-Maritime).

*Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013*

### *Les mesures de prévention et l'amélioration des conditions de travail*

Suivre les absences pour raison de santé, améliorer les conditions de travail, le management d'équipes ou la gestion des parcours professionnels, constituent aussi des moyens de plus en plus fréquemment utilisés par les collectivités pour réduire l'absentéisme, qui augmente fortement avec l'exposition aux contraintes physiques et psychosociales<sup>226</sup>.

Leurs actions sont variées, telle l'élaboration d'un tableau de bord pour suivre l'absentéisme, un plan d'action établi en concertation avec le service de la médecine professionnelle ou encore des réunions de sensibilisation aux risques professionnels. Le développement d'une politique de prévention est également une préoccupation.

Chiffrer, analyser, prévenir les absences pour raisons de santé est une nécessité pour les collectivités locales.

---

<sup>226</sup> Voir l'étude de la DARES mentionnée supra en note 220.

#### 4 - Les mesures d'organisation

De nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Dans le secteur communal, la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité constitue une piste à développer.

##### *a) La gestion prévisionnelle des ressources humaines*

Une gestion prévisionnelle de ressources humaines efficace permet de mieux concevoir, mettre en œuvre et suivre la politique d'une collectivité en la matière, et donc sa masse salariale, pour opérer des choix. La Cour, dans son rapport public annuel 2012<sup>227</sup> constatait les difficultés de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités locales.

Les contrôles des chambres régionales des comptes continuent de faire ressortir une information lacunaire de l'assemblée délibérante sur la gestion du personnel et, fréquemment, la faiblesse des analyses notamment prospectives en matière de ressources humaines.

La faiblesse de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'une manière générale, ne permet pas d'augurer d'une amélioration à court terme dans ce domaine ; du moins faudrait-il améliorer la disponibilité de systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines pour que les gestionnaires mesurent les conséquences de leurs décisions.

Il est indispensable que les collectivités développent une analyse, un suivi (des plafonds d'emploi par service ou par mission ; un décompte en équivalents-temps-pleins travaillés) et une vision prospective de leurs effectifs. La Cour recommande de rendre obligatoire, en introduction au débat d'orientation budgétaire pour les collectivités les plus importantes, un rapport portant notamment sur la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I, *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales*, p. 805. La Documentation française, février 2012, 1535 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>228</sup> Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale prévoit (article 18 - II) de modifier le code général des collectivités territoriales dans ce sens, pour les communes et groupement de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions.

*b) La mutualisation dans le secteur communal*

Il existe différentes formes de coopération entre les communes et leurs groupements : les transferts de compétences des communes vers la communauté, qui s'accompagnent en principe du transfert des personnels (transferts qui constituent la forme la plus aboutie de la coopération) mais peuvent aussi se traduire par la mise à disposition d'agents ou de parties de services de la commune au profit du groupement ; la mise en commun de services hors des compétences transférées autorisée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; et enfin la coopération dans l'action publique (groupements d'achats, etc.) qui n'entre pas dans l'objet de ce chapitre. La notion de « mutualisation » recouvre les trois formes de coopération.

*L'effet limité des transferts de compétence vers un groupement sur les charges de personnel communal*

En 2010, 95 % des communes et 89 % de la population appartenaient à un groupement à fiscalité propre. Le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, déjà cité<sup>229</sup> montrait que plus les communes et leurs groupements sont intégrés<sup>230</sup>, plus les dépenses totales par habitant s'élèvent au niveau du groupement et diminuent au niveau de la commune. Mais, globalement, la diminution communale est inférieure à la hausse au niveau intercommunal.

En d'autres termes, le développement de l'intercommunalité, s'il permet une prise en compte accrue des besoins, n'a pas été générateur d'économies, bien au contraire. La Cour, qui avait fait ce même constat en 2005, affirmait à nouveau en 2009<sup>231</sup> : « de nombreuses compétences gagnent à être exercées dans un cadre intercommunal plutôt que communal. Cette évidence ne saurait conduire (...) à l'augmentation de la pression fiscale, les dépenses communales augmentant parallèlement ».

---

<sup>229</sup> Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault, p. 8 et 9.

<sup>230</sup> L'intégration est mesurée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) défini à l'article L. 5211-30 du CGCT : il rapporte les ressources fiscales d'un établissement public de coopération intercommunale, minorées des reversements de fiscalité, à l'ensemble des ressources fiscales des communes membres et du groupement. Plus un groupement est fiscalement intégré, plus son CIF est élevé.

<sup>231</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France*. La Documentation française, octobre 2005, 392 p. ; et *Rapport public annuel 2009*, 2<sup>ème</sup> partie, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, p. 213. La Documentation française, février 2009, 768 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Les contrôles récents des chambres régionales des comptes font ressortir encore fréquemment que les transferts de compétences de communes vers un groupement s'accompagnent difficilement d'une diminution sensible des charges de personnel communales.

### **L'absence de transfert de personnels**

Le transfert des agents n'a toujours pas accompagné le transfert de compétences vers les communautés d'agglomération correspondantes.

À Antony, la diminution des effectifs réalisée suite aux transferts à la communauté d'agglomération a, en partie, été compensée par des renforts d'agents dans plusieurs services, dans un contexte de relative stabilité de l'effectif global sur la période 2002-2009.

De même à Carcassonne (Aude) où la création de la communauté d'agglomération en 2002 a été suivie d'une multiplication par trois des effectifs de cette dernière en dix ans, tandis que ceux de la ville ont augmenté de 10,8 % (7,7 % hors reprise en régie municipale de la restauration scolaire).

*Source : rapports d'observation de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la ville d'Antony, de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la ville de Carcassonne*

Il reste regrettable qu'il n'existe pas de données publiques récentes analysant l'évolution des effectifs en fonction de l'organisation en intercommunalités et au regard des services rendus. Les évolutions qu'observent les chambres régionales des comptes résultent de paramètres qu'il n'est pratiquement pas possible d'identifier sans une micro-analyse, mais confirment que les transferts de compétences sont rarement l'occasion d'économies mesurables.

À cet égard, les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales<sup>232</sup>, qui prévoient que le président d'un groupement doit établir, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux (et donc pour la première fois en 2015), un rapport relatif aux mutualisations de services entre le groupement à fiscalité propre et les communes membres devraient permettre une évolution attendue. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation qui prévoit notamment l'impact prévisionnel de celle-ci sur les effectifs du groupement et des communes membres. Les juridictions financières seront particulièrement attentives à la mise en œuvre de cette disposition.

<sup>232</sup> Article L. 5211-39-1 du CGCT.

### *Les perspectives de la mutualisation accrue des services*

Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs<sup>233</sup>.

#### **Un exemple de mutualisation**

La Roche-sur-Yon et l'agglomération (Vendée) constituent un exemple de mutualisation.

La commune de la Roche-sur-Yon a vu ses charges de personnel diminuer de 13 % entre 2007 et 2011 à la suite de la création de la communauté d'agglomération et grâce à la mutualisation de services et au transfert de compétences.

La ville et son intercommunalité partagent de très nombreux services. Elles utilisent trois modalités de coopération : services partagés pour lesquels l'ensemble des moyens et ressources sont partagés entre les deux entités ; services mutualisés avec mise à disposition des ressources d'une collectivité auprès de l'autre ; prestations de service, une collectivité facturant à l'autre la réalisation de prestations à la demande.

*Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville de la Roche-sur-Yon*

Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées mais de nombreuses collectivités interrogées au cours de l'enquête des juridictions financières ont mentionné avoir engagé une réflexion sur ce point.

Les actions identifiées lors des contrôles des chambres régionales des comptes concernent des secteurs tels que la fonction informatique, la communication, l'imprimerie ou la prévention des risques professionnels.

Des mutualisations d'envergure plus importante s'amorcent, même si la mise en œuvre s'avère fréquemment difficile.

D'autres communes, enfin, restent très réticentes.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante notamment, et en raison des dispositions législatives rappelées plus haut sur le schéma de mutualisation à mettre en place à partir de 2015. De

---

<sup>233</sup> La création de services communs entre un groupement à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées au groupement, a été rendue possible par l'article 66 de la loi du 16 décembre 2010 (codifié à l'article L. 5211-4-2 du CGCT).

plus, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adopté en première lecture par le Parlement en juillet 2013 institue un coefficient d'intégration fonctionnelle, qui repose sur les effectifs affectés à des services fonctionnels employés par l'établissement public et qui pourra servir de critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement, favorisant les intercommunalités les plus intégrées, c'est-à-dire celles ayant le plus poussé la mutualisation des personnels.

À cet égard, la Cour estime que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) est seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal, au-delà d'une période de réorganisation inévitable et à la condition que les communes membres s'engagent à ne pas augmenter les effectifs correspondant à la mutualisation. Un simple maintien des dépenses de personnel des communes, en 2012, à leur niveau de 2011 aurait permis une économie de 850 M€.

L'objectif d'une stabilité de ces dépenses en volume sur une durée pluriannuelle à définir à l'échelle de chaque ensemble intercommunal (groupement à fiscalité propre et communes membres)<sup>234</sup> pourrait être recherché et encouragé alors même que la dynamique de dépenses des groupements restera forte et devra être compensée par un effort de rigueur sur la dépense de personnel des communes elles-mêmes.

Le futur Haut conseil des territoires pourrait être le lieu d'engagements sur ce plan dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée au chapitre I.

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La maîtrise des dépenses de personnel et, plus globalement des dépenses de fonctionnement, est indispensable dans le contexte actuel des finances publiques. L'atteindre reste toutefois un enjeu difficile, non du fait de mesures de décentralisation de compétences aujourd'hui absorbées, mais parce que le recrutement de personnels et leur gestion répondent à une pression locale forte.*

*En outre, si les données globales de la masse salariale dans la fonction publique territoriale sont aujourd'hui à peu près connues, leur*

---

<sup>234</sup> Sous réserve de la réinternalisation de services qui devra être neutralisée dans l'appréciation de l'effort de maîtrise, même si elle doit s'accompagner d'une réduction à due proportion des concours versés aux délégués.

*évolution fine comme celle de ses déterminants sont beaucoup moins fiabilisées dans les études et les systèmes d'information existants, au demeurant disparates ou incomplets. Il est souhaitable que les pouvoirs publics se dotent des outils d'analyse adéquats dans ce domaine, sur la base desquels un bilan partagé permettra de comprendre les poids respectifs de la réglementation nationale et de la gestion locale dans les variations observées.*

*L'enquête conduite par les juridictions financières fait ressortir, au-delà d'une tendance globale à la hausse des dépenses de personnel, une grande dispersion des situations. Elle fait bien apparaître les contraintes qui s'imposent aux employeurs publics, mais aussi la responsabilité des collectivités gestionnaires.*

*En premier lieu, il revient aux collectivités employeurs et gestionnaires d'adopter des comportements économes, fondés, d'une part, sur le respect rigoureux des règles applicables en matière d'emploi public, d'autre part, sur la mise en œuvre d'une gestion attentive des agents publics et d'une mutualisation effective des modes d'organisation, particulièrement dans le secteur communal, susceptibles d'apporter une efficacité et des économies accrues.*

*En second lieu, il appartient à l'État de se doter d'une politique de l'emploi public cohérente avec les objectifs que fixe la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Si l'on souhaite freiner l'évolution de la masse salariale, à compétences constantes, il faut également maîtriser notamment les mesures catégorielles ou spécifiques.*

*La très grande diversité des situations et des modes de gestion limite la portée des recommandations globales ; c'est pourquoi la formulation des recommandations concernant les collectivités territoriales recherche des incitations s'appuyant sur le futur Haut conseil des territoires prévu par le projet de loi de décentralisation ou sur toute autre instance équivalente dans un cadre contractuel entre l'État et les différentes catégories de collectivités locales, permettant une gouvernance commune de la masse salariale.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

*En premier lieu :*

- 10. confier au futur Haut conseil des territoires ou à toute instance équivalente, l'élaboration, dans le cadre contractuel des finances locales proposé par ailleurs par la Cour, d'engagements réciproques entre l'État et les*

*collectivités territoriales portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale ; fonder ces engagements sur un bilan partagé établissant les raisons des variations observées des dépenses de personnel et les contributions respectives de la réglementation et de la gestion locale.*

S'agissant de l'État :

Sur les dépenses de personnel

11. *prendre en compte l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel dans les collectivités territoriales à l'occasion de toute décision concernant le point d'indice, de toute modification d'une grille indiciaire, de toute mesure relative au statut d'un corps ou concernant un avantage catégoriel ou spécifique ;*
12. *rendre obligatoire dans la loi, pour les collectivités les plus importantes, en introduction au débat d'orientation budgétaire, un rapport portant notamment sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ;*
13. *créer une incitation financière au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en faveur de la mutualisation effective, et mesurable dans ses effets, des services entre communes et groupements.*

Sur le système d'informations

14. *bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivité et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.*

S'agissant des collectivités territoriales et des groupements :

15. *prendre sans tarder les mesures nécessaires pour assurer le respect de la durée légale du temps de travail et la réglementation sur les régimes indemnitaires ;*
16. *renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et user si nécessaire de l'ensemble des leviers de contrôle des effectifs ;*

- 
- 17. compléter les bilans sociaux de toutes indications sur le respect des temps de travail réglementaires et sur le programme de lutte contre l'absentéisme ;*
  - 18. lorsqu'une mutualisation est engagée, vérifier après deux ou trois ans, qu'elle se traduit par une économie sur les budgets de fonctionnement agrégés du groupement et des communes membres et mesurer celle-ci.*
-

