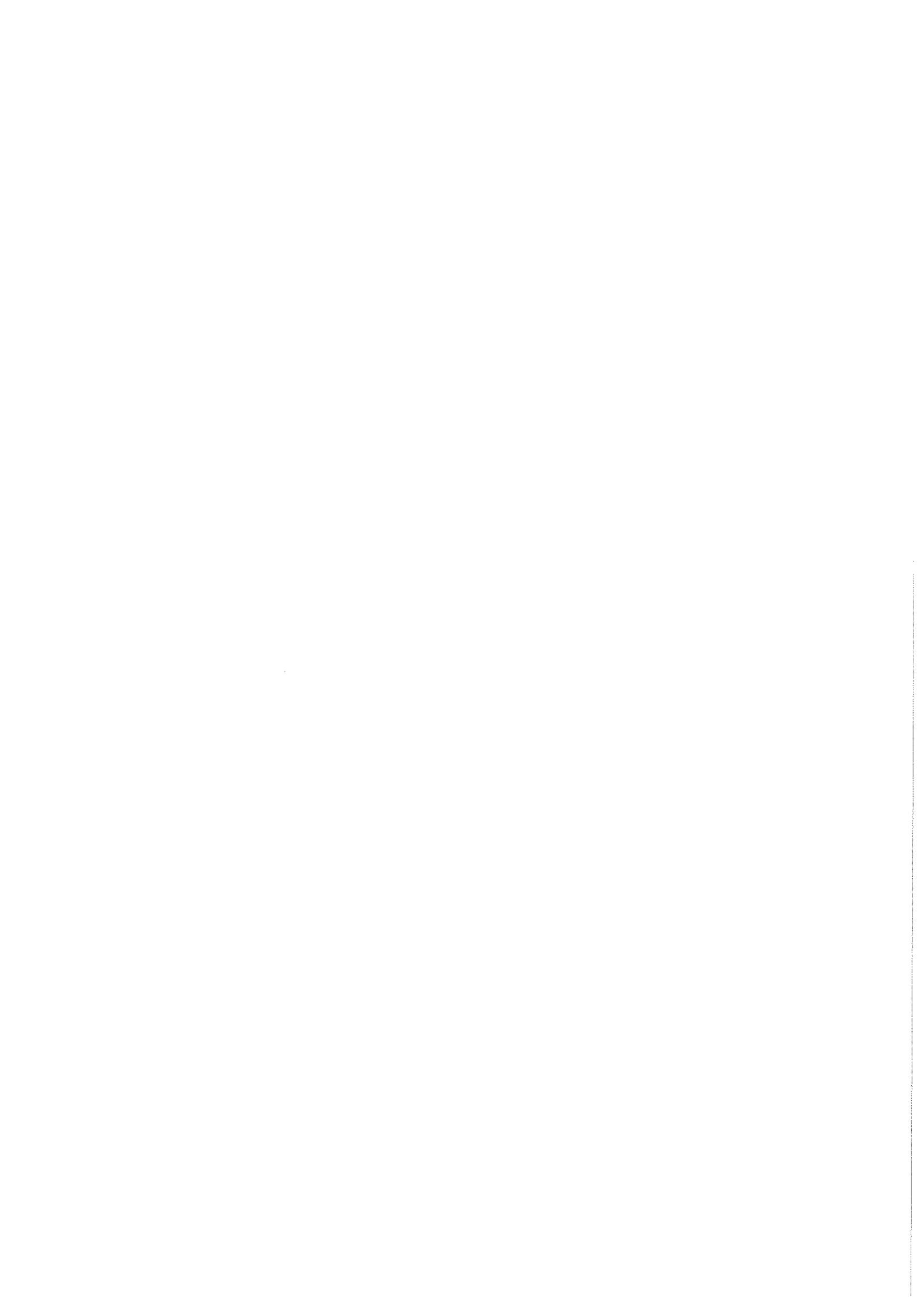


ANNEXE VI

L'impact de la mutualisation sur les ressources humaines

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. L'IMPACT DES MUTUALISATIONS SUR LE PERSONNEL : STATUT, REMUNERATION ET CONDITIONS DE TRAVAIL | 2 |
| 1.1. La situation statutaire des agents dans le cadre d'une mutualisation ou d'un transfert de compétence | 2 |
| 1.1.1. <i>Transfert et mise à disposition</i> | 2 |
| 1.1.2. <i>Impact du transfert ou de la mise à disposition : procédure et répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité</i> | 3 |
| 1.1.3. <i>La situation des non-titulaires</i> | 5 |
| 1.2. La loi a progressivement élargi les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux..... | 6 |
| 1.2.1. <i>Un principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens qui ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération</i> | 6 |
| 1.2.2. <i>Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation</i> | 7 |
| 1.3. Impact sur les conditions de travail : temps de travail, mobilité et évolution des missions | 7 |
| 1.3.1. <i>Le temps de travail</i> | 8 |
| 1.3.2. <i>La mobilité</i> | 8 |
| 1.3.3. <i>L'exercice des missions</i> | 9 |
| 2. L'IMPACT DES MUTUALISATIONS SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LES INSTANCES PARITAIRES | 10 |
| 2.1. Le dialogue social, indispensable à la conduite de la mutualisation, a été renforcé par de nouveaux outils dans la loi MAPTAM..... | 11 |
| 2.2. L'impact de la mutualisation sur les instances : la question des instances communes | 12 |
| 2.2.1. <i>Le comité technique</i> | 12 |
| 2.2.2. <i>La commission administrative paritaire (CAP)</i> | 12 |
| 3. LES GAINS LIES A LA MUTUALISATION : UN IMPACT SUR LA MASSE SALARIALE INCERTAIN MAIS DES GAINS EN QUALITE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AVERES | 14 |
| 3.1. L'impact sur l'évolution de la masse salariale est incertain | 14 |
| 3.1.1. <i>La baisse des effectifs est marginale à court terme et soumise à de nombreuses conditions</i> | 14 |
| 3.1.2. <i>La masse salariale augmente souvent en raison de l'harmonisation de la politique salariale</i> | 15 |
| 3.2. Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines..... | 18 |



Introduction

La mission a auditionné l'ensemble des syndicats représentés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et a recueilli des éléments sur les pratiques en matière de ressources humaines lors de ses déplacements, dans les réponses aux questionnaires et les divers travaux menés.

L'organisation des mutualisations suppose une attention soutenue aux questions de ressources humaines. Il s'agit en effet d'assurer un bon équilibre entre les droits des agents et l'intérêt de la collectivité. La relative complexité des règles applicables n'est due qu'au croisement de ces deux objectifs et aux textes distincts qui les portent. Les mutualisations peuvent se heurter à des difficultés pratiques ou à des réticences tant des élus que des agents et tenant aux conditions d'emploi et aux garanties accordées aux personnels. En outre, selon les modalités adoptées, la mutualisation pourra être plus ou moins génératrice de gains. Ces derniers sont conditionnés par le dialogue social et l'utilisation des leviers à la disposition des collectivités.

À l'issue de ses constats, la mission propose quelques aménagements du régime juridique et la diffusion de bonnes pratiques.

Encadré 1 : Quelques données sur les effectifs dans les collectivités et les EPCI en 2011

Les EPCI (à fiscalité propre ou non) représentent 13,9 % des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT), les communes et leurs établissements 63 %, les régions et départements 19,8 % et les autres employeurs (SDIS, Centres de gestion et CNFPT) 3,3 %.

Les effectifs globaux entre 2010 et 2011 sont stables, leur croissance se limite à 0,3% (on relève un recul des emplois aidés, un léger repli des agents titulaires, mais une augmentation des agents non-titulaires).

Les agents de catégorie C représentent 75 % des emplois permanents et plus de 80 % dans les communes.

La part des plus de 55 ans dans les effectifs est de 17,3 % (contre 6,4% en 2010). Cette proportion est moindre dans les communautés de communes (11,7 %) et les communautés d'agglomération (13,5 %). La part des plus de 50 ans est de 35 % fin 2012 et l'âge moyen est de 44,1 ans.

Le taux de départ augmente, en 2011, 6,8 agents sont partis sur 100 emplois. Le principal motif pour les agents titulaires est la retraite (43,4 %) puis la mutation (16 %).

Les pourcentages d'agents ayant bénéficié d'un avancement de grade dans l'année sont très proches entre les communes (taux de 7,4 %), les communautés d'agglomérations (7,9 %) et les communautés de communes (7,1 %).

Plus la commune est petite, plus la part des temps non complets est importante, dans les EPCI seules les communautés de communes ont une part de temps non-complet significative.

La part des dépenses de personnel dans les dépenses des collectivités s'élève à 24,2 % fin 2013 (contre 24,3 % en 2010). Elles ont augmenté de 3,1 % par rapport à 2012.

Les communautés urbaines se distinguent par des effectifs proches des grandes communes en termes de composition et d'âges mais par des politiques de ressources humaines plus favorables : fort taux de primes, fort taux d'avancement de grade, plus large accès à la formation.

Source : DGCL et CNFPT, synthèse des bilans sociaux et données SIAPS 2011. DGAFP, rapport annuel sur la fonction publique 2014.

1. L'impact des mutualisations sur le personnel : statut, rémunération et conditions de travail

1.1. La situation statutaire des agents dans le cadre d'une mutualisation ou d'un transfert de compétence

1.1.1. Transfert et mise à disposition

L'impact statutaire sur les agents d'un transfert de compétences ou d'une mutualisation de service a été prévu par les différentes lois successives qui ont amélioré le dispositif en poursuivant **deux objectifs : rendre automatique le transfert ou la mise à disposition des personnels et donner des garanties à ces personnels**. Les dernières évolutions datent de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

La loi distingue trois situations.

Dans le cadre d'un transfert de compétence, le I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT énonce le principe selon lequel le « *transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* ». Alors que ce transfert est de plein droit pour les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans un service (ou une partie de service) intégralement transféré¹, le législateur a prévu qu'il était seulement proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires « *exerçant pour partie seulement* » dans un tel service. L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit qu'en cas de refus, ces agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans le cas d'une mise à disposition de service accompagnant un transfert partiel, l'article L.5211-4-1 du CGCT prévoit que les fonctionnaires et agents non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, de l'intercommunalité (pour une mise à disposition ascendante) ou du maire (pour une mise à disposition descendante).

Enfin dans le cas d'un service commun, l'article L.5211-4-2 du CGCT dispose que les agents qui « *remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit [...] à l'EPCI* ». Ils changent ainsi d'employeur.

¹ Il est entériné par une décision de transfert, prise conjointement par la commune et l'établissement public de coopération intercommunale, « *prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public* ». Les agents concernés relèvent de l'EPCI « *dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs* ».

Annexe VI

La loi MAPTAM n'évoque pas la situation des agents qui remplissent partiellement leurs fonctions dans un service commun. La DGCL a répondu dans un courrier à l'ADCF du 9 avril 2014 qu'« aucune disposition n'est prévue concernant les agents qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Ceux-ci peuvent être mis à disposition de l'EPCI ou de la commune, pour la partie de leurs fonctions qu'ils consacrent aux missions mutualisés, dans les conditions prévues par le droit commun ». Ces agents doivent donc être mis à disposition individuellement. Toutefois, la mise à disposition individuelle présente un certain nombre de limites. Elle n'est pas possible pour les agents stagiaires et pour les non-titulaires en contrat à durée déterminée et elle nécessite l'accord individuel de l'agent. Enfin, elle est conclue pour une durée de trois ans maximum renouvelable. Ces limites, ainsi que la coexistence au sein d'un même service d'agent soumis à deux régimes différents, sont un obstacle à la mise en place d'un service commun qu'il convient de lever.

Tableau 1 : Impact statutaire d'un transfert, d'une mise à disposition de service ou d'un service commun

| Compétence | Service | Statut des agents communaux | |
|--|--|---|---|
| | | 1 ^{er} cas : ils exercent la totalité de leurs fonctions dans le service | 2 ^{ème} cas : ils exercent pour partie seulement dans le service |
| 1 ^{ère} hypothèse : transfert de compétence total | Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée. | Transfert de plein droit à la communauté. | Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée). |
| 2 ^{ème} hypothèse : transfert de compétence partiel | Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée. | Transfert de plein droit à la communauté. | Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée). |
| | OU mise à disposition (ascendante). | Mise à disposition de plein droit à titre individuel. | Mise à disposition de plein droit à titre individuel. |
| 3 ^{ème} hypothèse : en dehors des compétences transférées | Services communs. | Transfert de plein droit. | Pas de disposition juridique spécifique. Mise à disposition individuelle. |

Source : Mission.

1.1.2. Impact du transfert ou de la mise à disposition : procédure et répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité

Le transfert et la mise à disposition de plein droit constituent des mécanismes spécifiques, adaptées aux mutualisations et qui se distinguent de la mise à disposition individuelle et de la mutation, relevant du droit commun.

Les deux tableaux suivants comparent les procédures et leurs conséquences pour les agents.

Annexe VI

Tableau 2 : Différences entre transfert, mise à disposition de service, mise à disposition individuelle et mutation

| Caractéristiques | Transfert de personnel dans le cadre d'un transfert de compétence | Transfert de personnel dans le cadre d'un service commun | Mise à disposition de service ascendante ou descendante | Mise à disposition individuelle à la communauté | Mutation à la communauté |
|---|---|--|--|---|--|
| - | Régime juridique spécifique à la mutualisation | | | Droit commun | |
| Régime juridique | L.5211-4-1 du CGCT | L.5211-4-2 du CGCT | L.5211-4-1 du CGCT | Loi du 26 janvier 1984 | Loi du 26 janvier 1984 |
| Modalités de remboursement | Sans objet, pris en compte dans le transfert de charges. | Modalités prévues dans la convention. Pas de décret. Peut être imputé sur l'attribution de compensation. | Modalités prévues dans la convention. Article D.5211-16 du CGCT | Convention, remboursement de la rémunération, des cotisations et charges exclusivement. | Sans objet. |
| Autre obligation | - | Elaboration d'une fiche d'impact. | - | - | - |
| Employeur | EPCI | EPCI (sauf pour les métropoles et CU) | EPCI ou commune selon le sens | Commune | EPCI |
| Autorité fonctionnelle | Président | Partagée entre le maire et le président. | Partagée entre le maire et le président. | Déterminée par la convention. | Président |
| Accord de l'agent requis | NON | NON | NON | OUI | OUI |
| Durée | Définitif | Définitif | Sans limitation | 3 ans maximum, renouvelable | définitif |
| Régime indemnitaire et avantages acquis | Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt. | Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt. | Conserve sa rémunération d'origine en cas de mutualisation ascendante. | Conserve sa rémunération d'origine. | Soumis au régime indemnitaire de l'EPCI. |
| Consultation des instances | Avis des comités techniques | Avis des comités techniques et de la CAP | Avis des comités techniques | Avis de la CAP | Avis de la CAP |

Source : Mission.

La consultation de la commission administrative paritaire pour le transfert des agents dans le cadre d'un service commun alourdit la procédure, alors que le transfert est de plein droit. La consultation de représentants des personnels est déjà assurée par l'avis du comité technique, qui doit permettre de s'assurer de la bonne organisation du service. La fiche d'impact et la convention de mutualisation sont transmises au comité technique qui dispose ainsi de tous les éléments nécessaires à son information. Enfin, cette consultation n'est pas requise dans le cadre d'un transfert de compétence.

Recommandation 1 : modifier l'article L.5211-4-2 pour étendre le transfert ou la mise à disposition de plein droit aux agents exerçant partiellement leur fonction dans un service commun et supprimer l'avis de la CAP, compte tenu de l'existence de l'avis des comités techniques.

Annexe VI

Si en cas de transfert, l'agent dépend entièrement de l'EPCI pour sa carrière, ses congés, sa rémunération et toutes les décisions le concernant (formation, temps de travail...) en cas de mise à disposition, une répartition des rôles est établie entre la commune d'origine et l'EPCI. L'agent qui est mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service de sa collectivité d'accueil, qui gère les congés annuels, les congés de maladie ordinaire, les conditions de travail et son évaluation. Sa carrière, en revanche, dépend de son administration d'origine. La convention conclue entre la commune et l'EPCI peut prévoir des dérogations.

Tableau 3 : Répartition simplifiée des compétences entre les collectivités d'origine et d'accueil en cas de mise à disposition d'agent (supérieure à un mi-temps)

| Type de décision | Collectivité décisionnaire |
|---|----------------------------|
| Conditions de travail | Collectivité d'accueil |
| Congés annuels | Collectivité d'accueil |
| Congés maladie ordinaire, pour accident de service | Collectivité d'accueil |
| Temps partiel, aménagement du temps de travail | Collectivité d'origine |
| Autres congés : maternité, longue maladie, mi-temps thérapeutique, congé formation, congé parental... | Collectivité d'origine |
| Départ en formation | Collectivité d'accueil |
| DIF, VAE, bilan de compétences | Collectivité d'origine |
| Discipline | Collectivité d'origine |
| Entretien annuel | Collectivité d'accueil |
| Notation | Collectivité d'origine |

Source : Mission.

1.1.3. La situation des non-titulaires

Le CGCT mentionne systématiquement les agents non-titulaires qui sont ainsi transférés ou mis à disposition dans les mêmes conditions que les fonctionnaires : leur contrat se poursuit malgré le changement d'employeur.

En revanche, si un fonctionnaire est transféré à ancienneté, grade et échelon égaux, se pose la question pour l'agent non titulaire de la conservation de l'ancienneté de ses contrats. Cette question est importante depuis l'introduction du contrat à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique territoriale, ouvert après six ans de services au sein d'une même collectivité. La dernière loi de réduction de la précarité dans la fonction publique² a ainsi dû expressément prévoir le cas des agents transférés pour le calcul de l'ancienneté prise en compte pour déterminer le droit à être titularisé après examen professionnel.

Une disposition est prévue dans l'article 35 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pour les non-titulaires exerçant dans les services des conseils généraux transférés aux régions (collèges, routes, transports) « *les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non-titulaire dans le département sont assimilés dans le département à des services accomplis dans la région* ».

Afin d'aligner les garanties offertes aux agents non titulaires sur les titulaires, une disposition identique pourrait être prévue pour les agents non-titulaires dans tous les cas de transferts. En statuant sur la reprise de leur ancienneté, elle supprimerait à la fois une crainte pour les agents et un point délicat pour les services de ressources humaines.

² LOI n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Recommandation 2 : compléter l'article L5111-7 du CGCT par un alinéa garantissant aux non-titulaires l'assimilation de leurs services accomplis auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur.

1.2. La loi a progressivement élargi les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux

1.2.1. Un principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens qui ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération

L'article L5111-7 du CGCT dispose que « *dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue dans la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que les avantages individuels acquis, en application troisième alinéa de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ».

Cette garantie est prévue dans les mêmes termes par les articles L5211-4-1 et L5211-4-2 du CGCT pour les agents transférés en raison d'un transfert de compétences ou de la constitution d'un service commun.

Si l'objectif de ces dispositions est de garantir le maintien de la rémunération des agents, une analyse plus détaillée des éléments de rémunération et de la nature du régime indemnitaire amène à des précisions :

- ◆ le CGCT évoque bien le régime indemnitaire et non la nouvelle bonification indiciaire (NBI), complément de rémunération versée selon les fonctions exercées. En effet, un transfert qui entraînerait un changement de fonction implique une modification de versement de la NBI (à la hausse ou à la baisse, voire sa suppression) ;
- ◆ la manière de servir mais aussi les résultats professionnels peuvent être des critères de modulation du régime indemnitaire. Dans l'hypothèse par exemple de la mise en place de la prime de fonction et de résultats, ou d'une variation du régime indemnitaire liée à l'évaluation et à la notation annuelle, cette part du régime indemnitaire ne peut être garantie à l'agent ;
- ◆ le versement de certaines primes sont liées à l'exercice effectif d'une activité et à l'organisation du travail (les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les indemnités d'astreinte, de régie, de travail de nuit), leur versement individuel dépendra donc de l'organisation du service.

Enfin, il est utile de préciser qu'au moment du transfert, l'agent choisit entre le maintien de son régime indemnitaire avec ses avantages acquis et l'adoption du régime indemnitaire de l'EPCI, tel qu'il le délibère. L'agent qui opte pour le maintien voit son régime indemnitaire figé et ne peut bénéficier des évolutions que l'EPCI délibère. La jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Versailles du 19 février 2009 est ainsi explicite³.

³ Des délibérations d'un EPCI qui revoyait le régime indemnitaire de deux filières prévoyait que « *les agents transférés qui décideraient de bénéficier du régime indemnitaire défini par lesdites délibérations ne pourraient prétendre au maintien des avantages acquis en vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984* ». La cour a considéré que « *le conseil de la communauté, qui avait décidé de rapprocher le régime indemnitaire des agents recrutés directement des indemnités et avantages dont bénéficieraient les agents transférés par les communes, pouvait légalement décider [...] que les agents transférés qui opteraient pour le nouveau régime indemnitaire ne pourraient pas conserver les avantages acquis* ». CAA de Versailles, 19 février 2009, req.n°07VEO1097, syndicat FO du personnel territorial de l'agglomération du Val-de-Seine.

Il n'y a donc pas d'obligation d'alignement par le haut globale et systématique de l'ensemble des éléments de rémunération.

1.2.2. Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation

Les avantages sociaux comme la participation à la restauration (participation aux chèques restaurants ou à une restauration collective), l'accès à l'action sociale (par la participation de l'employeur à un comité d'action sociale local ou national), le versement de prestations sociales (garde d'enfant notamment) ou la participation à la protection sociale complémentaire (prévoyance et complémentaire santé) sont autant d'avantages sociaux « collectifs » sensibles pour les agents.

Le CGCT a longtemps été muet sur ces questions, le maintien de ces avantages n'était pas garanti aux agents transférés à qui s'appliquent les délibérations de l'EPCI. Dans les faits, de nombreuses négociations locales se sont tenues, souvent dans une vision globale avantages-inconvénients de l'ensemble de la politique de ressources humaines de l'EPCI (régime indemnitaire, restauration, action sociale, congés et RTT, ratios d'avancement...).

La loi MAPTAM a introduit une obligation de négociation sur l'action sociale au sein du comité technique pour tout changement d'employeur résultant de la constitution de services mutualisés et si ce service comporte plus de cinquante agents⁴.

De plus, elle a introduit pour la constitution de services communs l'obligation d'une fiche d'impact, annexée à la convention, qui décrit notamment « *les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis par les agents* ».

Une obligation d'étude des différences de politiques de ressources humaines et de négociation des conséquences d'un transfert a donc été introduite.

Enfin, le projet de loi déposé au Sénat portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu dans son article 36 une garantie de maintien de la participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire et la poursuite des conventions de participation. Il complète l'article L5111-7 et prévoit que « *le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et le contrat de protection sociale complémentaire [...] les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables* ».

1.3. Impact sur les conditions de travail : temps de travail, mobilité et évolution des missions

Les changements pour les agents lors d'une mutualisation peuvent porter également sur trois autres champs : le temps de travail, la mobilité et l'évolution des missions.

⁴ Article L5111-7 du CGCT : « II. — Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. Il en est de même si le changement d'employeur résulte de la création d'un service unifié prévu à l'article L. 5111-1-1, d'un service mentionné au II de l'article L. 5211-4-1 ou d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents. Dans ce cas, la négociation se fait lors de la première constitution d'un service unifié ou d'un service commun entre les mêmes partenaires. »

1.3.1. Le temps de travail

Aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail : horaires, durée du travail et régime RTT, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion du compte-épargne-temps. Or, les collectivités ont souvent des règlements différents (jours de congés supplémentaires et protocole d'accord RTT notamment).

L'article L5211-4-1 relatif aux transferts dispose que « *les fonctionnaires [...] sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs* ». Cette notion de conditions d'emploi n'a pas de définition juridique, mais on pourrait imaginer qu'elle recouvre les horaires de travail par exemple, pour autant il ne s'agit pas d'un droit au maintien dans le temps de ces conditions.

L'article L 5211-4-2 relatif aux services communs ne reprend pas cette notion de conditions d'emploi, mais prévoit une fiche d'impact.

Enfin, quand les agents sont mis à disposition, la répartition des rôles entre collectivité d'accueil et collectivité d'origine relève de la loi de 1984 (cf. *supra*), sachant que la convention de mise à disposition peut prévoir des aménagements dans cette répartition.

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs et les mises à disposition de services aboutissent à faire coexister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Cette situation aboutit à une complexité de gestion quotidienne des services très forte⁵. Selon les entretiens conduits par la mission, de nombreux EPCI ont donc – dans une négociation globale – soit imposé les modalités de temps de travail propres à l'EPCI, soit renégocié ces modalités pour trouver un juste équilibre.

1.3.2. La mobilité

Selon les organisations syndicales, pour des EPCI très vastes, les agents s'interrogent sur leur lieu de travail. En cas de regroupement physique des services, ils craignent un allongement de la distance domicile-travail. Le projet d'EPCI regroupant 20 000 habitants (projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) n'est à cet égard, en zone rurale, pas anodin. Cet impact doit toutefois être relativisé, la mission ayant constaté lors de ses déplacements que de nombreux agents continuent à travailler dans leurs équipements et locaux municipaux.

Sur ce sujet, la loi MAPTAM a également permis qu'une indemnité de mobilité puisse être versée aux agents (article L5111-7). Cette disposition, qui implicitement reconnaît, qu'en cas de transfert et mise à disposition, les agents peuvent être conduits à changer de lieu de travail, permettra aux EPCI et communes qui le souhaitent « d'indemniser » l'allongement de leur temps de trajet. Cet article est soumis à un décret d'application non publié à ce jour.

⁵ À titre d'exemple, le transfert de la compétence petite enfance au sein d'une communauté d'agglomération a conduit à transférer 134 agents de quatre communes différentes. Deux communes avaient un temps de travail hebdomadaire de 40 heures et 27 jours de RTT et deux autres un temps de travail de 35H hebdomadaire. Certaines accordaient des jours de congés exceptionnels au titre de l'ancienneté, une autre avait la possibilité d'aménager sur temps sur 4,5 jours dans la semaine. La communauté d'agglomération – devant cette complexité – a harmonisé ces règles en un régime unique.

Annexe VI

Toutefois en contrepartie de cette mobilité géographique, il convient de souligner que la mutualisation ouvre aussi des perspectives professionnelles pour les agents : elle leur permet d'accéder à des possibilités de mobilité interne plus grandes, parfois de se spécialiser, notamment dans les communes rurales, où les agents apprécient d'être moins polyvalents. Elle permet souvent un meilleur accès à la formation et donc de se professionnaliser (cf. infra).

1.3.3. L'exercice des missions

Quelle que soit l'hypothèse juridique retenue (services communs ou mise à disposition de service), les agents de ces services travaillent à la fois pour l'EPCI et pour la ou les communes concernées : ils sont donc soumis à plusieurs autorités fonctionnelles⁶. Les chefs de service peuvent recevoir délégation de signature du maire et du président de l'EPCI.

Lors d'une mutualisation, les agents connaissent des modifications dans l'exercice de leurs missions. La constitution d'un nouveau service, commun à plusieurs communes, a plusieurs conséquences :

- ♦ une nouvelle organisation du service et donc une évolution de la fiche de poste de certains agents ;
- ♦ une harmonisation des procédures, parfois un changement des logiciels et des matériels utilisés ;
- ♦ pour l'encadrement, une évolution de son positionnement dans l'organigramme ;
- ♦ le travail pour plusieurs donneurs d'ordre, qui peut être source de complexité.

Les changements sont notamment importants pour l'encadrement qui doit accompagner la transformation auprès des agents et travailler à la mise en place de la nouvelle organisation, avec un surcroît de travail bien souvent. Il voit en même temps son positionnement dans l'organigramme remis en question. L'ensemble des collectivités rencontrées témoigne de cette double réalité : une forte mobilisation des cadres et des situations personnelles compliquées (départs, repositionnement comme adjoint...).

En synthèse, le droit actuel ne peut pas tout garantir, comme le résume le tableau ci-dessous, et appelle à un dialogue social renforcé pour informer les agents, rassurer, consulter les instances paritaires sur la nouvelle organisation de travail et négocier l'impact sur les différents aspects évoqués.

⁶ Article L5211-4-2 « En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI ». Article L5211-4-1 « IV. Le maire ou le président de l'EPCI adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches [...] Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition [...] sont mis à disposition [...], selon le cas, du président de l'EPCI ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle ».

Annexe VI

Tableau 4 : Éléments acquis et non-acquis dans le cas d'un transfert de personnel

| Caractéristiques | Acquis | Non acquis |
|--|---|------------|
| Situation statutaire, ancienneté (titulaires) | X | |
| Ancienneté dans le contrat (non-titulaire) | Proposé par la mission | X |
| Politique de déroulement de carrière (durée d'avancement d'échelon, ratios d'avancement de grade et critères de promotion interne) | | X |
| Traitement indiciaire, Supplément familial de traitement | X | |
| NBI | | X |
| Régime indemnitaire | X | |
| Montant de la part variable du régime indemnitaire (si créée) | | X |
| Primes liées à l'activité (régie, heures supplémentaires...) | | X |
| Action sociale, participation à la restauration | | X |
| Protection sociale complémentaire | Prévu dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République | X |
| Organisation du temps de travail | | X |

Source : Mission.

2. L'impact des mutualisations sur le dialogue social et les instances paritaires

Une mutualisation est bien souvent source d'inquiétude pour les agents qui se posent de nombreuses questions sur leur statut, leur salaire, l'exercice de leur mission et leur devenir professionnel. Les organisations syndicales relaient toutes ces inquiétudes (allant parfois jusqu'à évoquer la possibilité de risques psychosociaux) : incertitude au début du projet mais aussi en raison de la réversibilité de ces organisations, conscience des économies attendues et donc des réductions de postes possibles, difficulté ensuite à faire émerger une culture commune, à gérer la double autorité fonctionnelle, à définir les priorités, crainte de voir ses perspectives professionnelles réduites dans ces organisations ramassées.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission insistent sur la nécessaire conduite du changement qu'implique tout projet de mutualisation : expliquer le projet, informer régulièrement, mettre en place un dispositif de communication spécifique (réunions, page intranet, document d'information avec foire aux questions, rencontre individuelle des agents...).

Le dialogue social doit donc avoir un rôle essentiel pour expliquer le projet et en négocier les conditions de mise en œuvre.

2.1. Le dialogue social, indispensable à la conduite de la mutualisation, a été renforcé par de nouveaux outils dans la loi MAPTAM

Le CGCT prévoit la consultation systématique des comités techniques (des communes concernés et de l'EPCI) en cas de constitution de services communs, de transferts de compétences et de mises à disposition de service. Il est évident qu'une mutualisation impose une discussion avec les représentants du personnel qui va au-delà de la réunion du comité technique, tant pour accompagner le changement d'organisation que pour évoquer l'ensemble des points abordés supra.

Il est nécessaire de construire le dialogue avec les représentants du personnel des communes et de l'EPCI. Les organisations syndicales rencontrées par la mission regrettent parfois ce manque de dialogue social en amont du comité technique. La mission a pu constater lors de ses déplacements que les EPCI ayant fortement mutualisé leurs services ont organisé un dialogue social régulier (souvent sous la forme d'un comité de suivi réunissant les syndicats des communes et de l'EPCI et les élus en charge des ressources humaines des communes et de l'EPCI). Dans certains EPCI, des mouvements sociaux ont été conduits.

Encadré 2 : Les modalités d'information et de concertation lors de la mutualisation entre la ville et la communauté d'agglomération du Grand Dôle

Afin de mutualiser des services entre la ville de Dôle et la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2012, outre un comité de pilotage composé d'élus, un comité technique d'une vingtaine de cadres des deux structures a été constitué. Une information continue a été délivrée en réunions de services bimensuelles réunissant en commun l'ensemble des cadres de deux entités six mois avant la mise en œuvre.

Des outils d'information générale ont été mis en place : une lettre d'information dédiée bimestrielle, des réunions mensuelles « les carrefours de la mutualisation », animées par des cadres du comité technique, ouvertes à tous et conviviales, une adresse mél dédiée, un intranet collaboratif commun aux deux structures.

En outre, un comité consultatif a été créé, animé par un consultant extérieur, constitué d'agents de la ville de l'EPCI pour apporter un regard complémentaire.

Un questionnaire anonyme a été envoyé à l'ensemble des agents, son analyse a fait l'objet d'un rendu devant les instances paritaires de deux entités.

Un travail spécifique a été fait avec le comité des œuvres sociales pour uniformiser les œuvres sociales. Enfin, les représentants syndicats ont été réunis régulièrement et il leur a été proposé de travailler à un protocole.

La loi MAPTAM a créé les outils nécessaires au dialogue social. Elle a introduit l'obligation pour les services communs d'élaborer une fiche d'impact décrivant les effets sur le personnel. Cette fiche d'impact est soumise, avec la convention, à l'avis du ou des comités techniques compétents. Elle cite la possibilité d'accords entre les représentants du personnel et l'autorité territoriale, qui doivent être annexés à la convention. Enfin, l'obligation d'une négociation sur l'action sociale renforce le dialogue social.

L'article 22 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République étend cette obligation de fiche d'impact au transfert de compétences.

Il est évident qu'une mutualisation importante impose une concertation large pour :

- ♦ négocier des harmonisations éventuelles et expliquer aux agents les règles de leur nouvel employeur sur la base de la comparaison de l'ensemble des politiques de ressources humaines ;
- ♦ élaborer un nouvel organigramme, redéfinir les fiches de postes ;
- ♦ engager l'émergence d'une culture commune.

Annexe VI

Les entretiens conduits par la mission montrent qu'une mutualisation réussie se fonde sur une concertation avec les organisations syndicales et le personnel qui part de la comparaison des différents éléments de la politique de ressources humaines et qui met en évidence pour les agents les opportunités que représente la mutualisation. Un tel travail doit conduire à une négociation globale qui permet d'équilibrer les éventuels coûts financiers de la mutualisation et les avantages pour les agents et la collectivité (cf. partie 3).

Recommandation 3 : élargir la négociation sur l'action sociale prévue à l'article L5111-7 du CGCT à une négociation globale.

2.2. L'impact de la mutualisation sur les instances : la question des instances communes

2.2.1. Le comité technique

La loi du 26 janvier 1984 a été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 pour permettre la création d'un comité technique commun à un EPCI et une ou plusieurs communes membres, par délibérations concordantes. Ce comité technique est compétent pour tous les agents. Il constitue un nouveau comité qui se substitue aux comités techniques préexistant⁷. Le comité technique commun est donc une mesure utile de simplification.

En effet, pour les EPCI qui ont fortement mutualisé leurs services, ils devaient consulter auparavant les comités techniques de la ville et de l'EPCI pour tout sujet ayant trait aux agents mutualisés. Surtout, quand la direction des ressources humaines est mutualisée et conduit une politique de ressources humaines harmonisée entre les structures, elle consultait jusqu'à cette loi sur le même objet, par exemple le plan de formation, plusieurs instances.

2.2.2. La commission administrative paritaire (CAP)

À ce jour, les textes ne permettent pas la création d'une CAP commune, disposition qui a fait l'objet de plusieurs propositions d'amendement. Pourtant, dans le cas de services communs, cette possibilité présenterait plusieurs avantages.

Elle constituerait **une simplification de gestion** pour une DRH mutualisée, qui aujourd'hui doit réunir deux commissions, alors qu'elle conduit une politique unique. Certaines collectivités réunissent au préalable les représentants du personnel pour garantir l'unité du dialogue social et ainsi contourner cette difficulté.

⁷ Le décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques prévoit les modalités de répartition des sièges et les situations dans lesquelles une nouvelle élection est nécessaire.

Elle permettrait **une neutralisation de l'impact potentiel pour les agents des transferts et mutualisation sur le déroulement de carrière**. Une CAP commune évite le risque d'une baisse des postes ouverts à la promotion interne pour les agents non transférés et garantit l'application de mêmes critères de promotion. C'est un élément de nature à rassurer les agents qui peuvent craindre de « perdre des chances de promotion ». Concernant les avancements de grade, les ratios sont votés par chaque organe délibérant, après avis du comité technique, seule une concertation entre les collectivités peut donc harmoniser les taux puisque leur fixation n'est pas de la compétence de la CAP. En revanche, une CAP commune peut permettre de garantir aux agents un traitement équitable dans le choix des agents promus. Enfin, dans le cas d'un transfert partiel de compétences, coexistent dans le même service des agents transférés et des agents mis à disposition qui relèvent donc de deux autorités différentes, générant ainsi – au sein d'un même service – une politique de déroulement de carrière différente.

Les possibilités et l'intérêt de CAP communes dépendent enfin de l'affiliation au centre de gestion (CDG)⁸. On peut distinguer quatre cas de figures :

- ◆ situation 1 : la ville-centre et l'EPCI ne sont pas affiliés, en ce cas la CAP commune présente les avantages évoqués ci-dessus ;
- ◆ situation 2 : la ville-centre et l'EPCI sont affiliés : ils ont intérêt à rester affiliés, même volontairement, pour que leurs agents relèvent d'une même CAP ;
- ◆ situation 3 : la ville-centre n'est pas affiliée et l'EPCI l'est : leurs agents relèvent de deux CAP ce qui comporte des inconvénients. Trois hypothèses se présentent : l'affiliation de la ville-centre, la désaffiliation de l'EPCI ou une affiliation de l'EPCI en se réservant l'organisation de l'instance paritaire, disposition actuellement prévue. Le choix entre ces hypothèses dépend de plusieurs paramètres : les effectifs des collectivités, le coût d'une affiliation pour la ville-centre, la possibilité de se désaffilier (les règles juridiques étant actuellement contraignantes⁹) ;
- ◆ Situation 4 : les communes sont affiliées au CDG mais pas l'EPCI : les mêmes hypothèses que dans la situation 3 se présentent (désaffiliation des communes si elles le peuvent ou affiliation de l'EPCI).

Dans la situation 1, compte-tenu du constat actuel d'une mutualisation réalisée essentiellement avec la ville-centre, **la mission considère que la possibilité de création d'une CAP commune, selon les modalités prévues pour le comité technique commun, doit être ouverte en cas de services communs**. Elle permet en effet à la fois une simplification de gestion, une meilleure garantie d'égalité de traitement des agents et peut faciliter la poursuite de l'intégration communautaire. Cette possibilité n'a aucun impact sur le centre de gestion.

Recommandation 4 : prévoir la possibilité, pour les collectivités et EPCI non-affiliées à un centre de gestion et ayant des services communs, de créer une CAP commune, sur le modèle des comités techniques communs.

Dans la situation 2, la mission recommande le maintien de l'affiliation au centre de gestion.

⁸ L'affiliation au Centre de gestion signifie que la carrière des agents de la collectivité relève de la CAP du Centre de gestion.

⁹ Une collectivité ou un EPCI qui dépasse le seuil d'affiliation obligatoire (fixé à 350 agents titulaires) doit notifier sa désaffiliation dans un délai de trois mois. De plus ce retrait est soumis à un droit d'opposition des membres du centre de gestion (sous réserves que les collectivités affiliées opposées représentent deux tiers des collectivités affiliées et trois quart des fonctionnaires ou vice-versa). En cas d'affiliation volontaire, la collectivité s'engage pour six ans et le retrait à échéance est également soumis au même droit d'opposition.

Dans les situations 3 et 4, **la mission considère que les règles de désaffiliation sont trop contraignantes actuellement et ne permettent pas au bloc communal de faire le choix le plus opportun.** L'affiliation de la ville-centre au centre de gestion peut être une solution, par exemple quand elle approche le seuil de l'affiliation obligatoire, où si le centre de gestion propose des services utiles à un taux intéressant¹⁰. Mais, la désaffiliation de l'EPCI peut parfois être la solution. La mutualisation de la fonction RH lui a souvent permis une montée en compétence de cette fonction qui rendent moins utiles les services du centre de gestion, l'augmentation de ses effectifs renchérit le coût de l'affiliation et l'absence de CAP commune comprend des inconvénients cités supra.

Recommandation 5 : prévoir une possibilité de désaffiliation du centre de gestion – ou de se réserver la gestion en commun de la CAP - pour les EPCI et communes affiliés volontairement et ayant une fonction RH mutualisée dans un service commun.

3. Les gains liés à la mutualisation : un impact sur la masse salariale incertain mais des gains en qualité de gestion des ressources humaines avérés

3.1. L'impact sur l'évolution de la masse salariale est incertain

3.1.1. La baisse des effectifs est marginale à court terme et soumise à de nombreuses conditions

L'idée communément admise que la mutualisation génère des gains en effectifs se heurte dans la réalité à de nombreux obstacles. Dans les EPCI rencontrés, rares sont ceux qui mettent en avant des diminutions d'effectifs.

Les EPCI qui n'ont pas développé leur propres services fonctionnels et se sont adossés dès leur création – ou lors d'un changement de statut – sur la ville centre évoquent surtout une non dépense potentielle. Ainsi, lors de la transformation de la communauté d'agglomération de Toulouse en communauté urbaine, les nombreux transferts de personnel liées aux nouvelles compétences auraient nécessité de renforcer considérablement les services fonctionnels de la communauté. Le choix qui a été fait de mutualiser les services a permis d'éviter des recrutements (non dépense estimée à plus de 6 M€)¹¹.

Considérer que la fusion des services peut permettre une baisse d'effectifs suppose qu'il y ait soit des doublons de fonctions entre les deux structures soit que cette fusion génère des économies d'échelles. Or, une grande part du volume d'activité ne change pas, que les services soient mutualisés ou non (le nombre de paies, de titres, de mandats, de recrutement.... reste le même). Le maintien de deux entités juridiques distinctes implique des coûts fixes de fonctionnement (fonctionnement des instances municipales et communautaires, maintien de deux budgets distincts, impossibilité de « fusionner » les marchés et nécessité de réaliser des groupements de commande).

¹⁰ La communauté d'agglomération de Rennes, après la mutualisation de services avec la ville, a ainsi maintenu son affiliation au centre de gestion mais en négociant un taux spécifique et des prestations répondant à ses besoins.

¹¹ Les recrutements qu'aurait effectués la communauté urbaine auraient cependant dû être partiellement compensés par une baisse d'effectifs dans les services fonctionnels.

Annexe VI

En revanche, des doublons peuvent exister sur deux fonctions : l'encadrement et les postes d'expertise. Mais les baisses d'effectifs liées à ces postes, dont le repositionnement en interne est complexe, sont soumises dans les faits au départ effectif des agents concernés¹². Par ailleurs, souvent les collectivités redéployent ces gains sur d'autres fonctions, au mieux donc la mutualisation évite des créations de postes mais n'a pas permis une baisse nette.

Concernant les postes d'encadrement, la mission a pu observer des effets contradictoires : une réduction de postes de directeurs généraux et directeurs, mais parfois un besoin de renforcer l'encadrement intermédiaire. En effet, la mutualisation aboutit à constituer des équipes plus nombreuses, travaillant pour plusieurs autorités ce qui renforce le besoin d'encadrement.

La mission a ainsi constaté lors de ses déplacements que la mutualisation permet d'améliorer l'encadrement des services et la professionnalisation des agents pour faire face aux exigences du droit et à la complexité de l'action publique locale. La mutualisation permet de répondre à un besoin d'expertise croissant, notamment pour les petites communes, ce qui n'aboutit pas à une baisse d'effectifs.

Au-delà de ces constats - rigidité de la masse salariale, recyclage des gains pour répondre à d'autres besoins et améliorer la qualité, permanence de la charge de travail – les collectivités rencontrées n'ont que très rarement affiché la réduction du nombre de postes comme objectif. La sensibilité du dialogue social dans ces projets a certainement conduit à minimiser ces objectifs. La mutualisation a parfois permis de diminuer le *trend* des effectifs, mais n'a pas eu pour effet jusqu'à présent d'inverser leur augmentation, d'autant que des dépenses liées à la mutualisation ont, au contraire, bien souvent augmenté la masse salariale.

Ainsi à Dôle, un bilan dressé début 2014, soit deux ans après la mise en œuvre de la mutualisation, fait état d'économies de moins de moins de 100 000 € dont une partie seulement est liée au poste de direction. En revanche, la communauté considère que la mutualisation a permis des « non-dépenses » : l'EPCI était en effet très peu doté en services fonctionnels et auraient sûrement du recruter. Au final, le rapport conclut « *l'évolution de la masse salariale cumulée de la ville et de la communauté d'agglomération, corrigé des transferts de compétences externes et des emplois aidés, reste stable, la mutualisation devant permettre de juguler des montées en charge de la masse salariale* ».

3.1.2. La masse salariale augmente souvent en raison de l'harmonisation de la politique salariale

Plusieurs bilans de la mutualisation évoquent comme coût celui de l'alignement par le haut du régime indemnitaire entre la ou les communes et l'EPCI. C'est également un argument évoqué pour ne pas mutualiser ou permettre le positionnement des services communs à la ville centre et pas uniquement à l'EPCI.

¹² Comme le souligne Olivier NYS, ancien DGS de la ville et de la communauté d'agglomération de Reims dans un article paru en octobre 2013 « *Faut-il contraindre à la mutualisation des services ?* », in la lettre du financier territorial : « *Le statut de la fonction publique implique, avant qu'un poste ne soit « épargné », que celui ou celle qu'il occupe se voit proposer d'autres fonctions : passer de deux directeurs à un seul est simple à écrire, plus complexe humainement, au point bien souvent de faire de l'un es deux un commode directeur adjoint... sans gain de poste. Les économies de masse salariale ne peuvent alors souvent être dégagées qu'au rythme des mobilités e des départs en retraite* ».

Annexe VI

En préambule, il est utile de rappeler que les EPCI qui ont mutualisé dès le départ leurs services avec la ville centre ont adopté le même régime indemnitaire que la ville-centre en général et ne se heurtent donc pas à cette problématique. Si la ville-centre et l'EPCI ont le même régime indemnitaire aucun effet d'alignement ne se produit lors des transferts ou mises à disposition de service. La seule différence peut être l'existence dans une commune d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui ne peut être délibéré par un EPCI créé après la loi de 1984. Cette absence de différence dans les rémunérations est donc un facteur facilitant pour l'intégration communautaire, comme ce fut le cas à Reims par exemple.

Il est, par ailleurs, nécessaire de distinguer les cas dans lesquels une mutualisation a un effet automatique d'augmentation de la masse salariale des cas dans lesquels la mutualisation peut y conduire par choix de la collectivité.

Tableau 5 : Impact sur le régime indemnitaire des transferts et mises à disposition de personnel

| Caractéristiques | Hypothèse 1 : régime indemnitaire ville > à celui de l'EPCI | Hypothèse 2 : régime indemnitaire ville < celui de l'EPCI |
|---|--|--|
| Transfert de personnel à l'EPCI (dans le cadre d'un transfert de compétence ou d'un service commun) | Pour les agents transférés : maintien à titre individuel du régime indemnitaire. Les nouveaux agents recrutés seront soumis au régime indemnitaire de l'EPCI. Coexistence de plusieurs régimes indemnitaires au sein de l'EPCI. Risque social fort et tentation de l'alignement « par le haut » pour tous les agents de l'EPCI. | Pour les agents transférés : versement du régime indemnitaire de l'EPCI. Impact mécanique pour l'EPCI de hausse de la masse salariale non compensé par le transfert de charge. Risque de revendication à la ville de hausse du régime indemnitaire. |
| Mise à disposition de personnel (dans le cadre d'une mise à disposition de service) | Pas d'impact sur la rémunération des agents mis à disposition. Coexistence de deux régimes indemnitaires dans le même service. Risque de revendication. | |

Source : Mission.

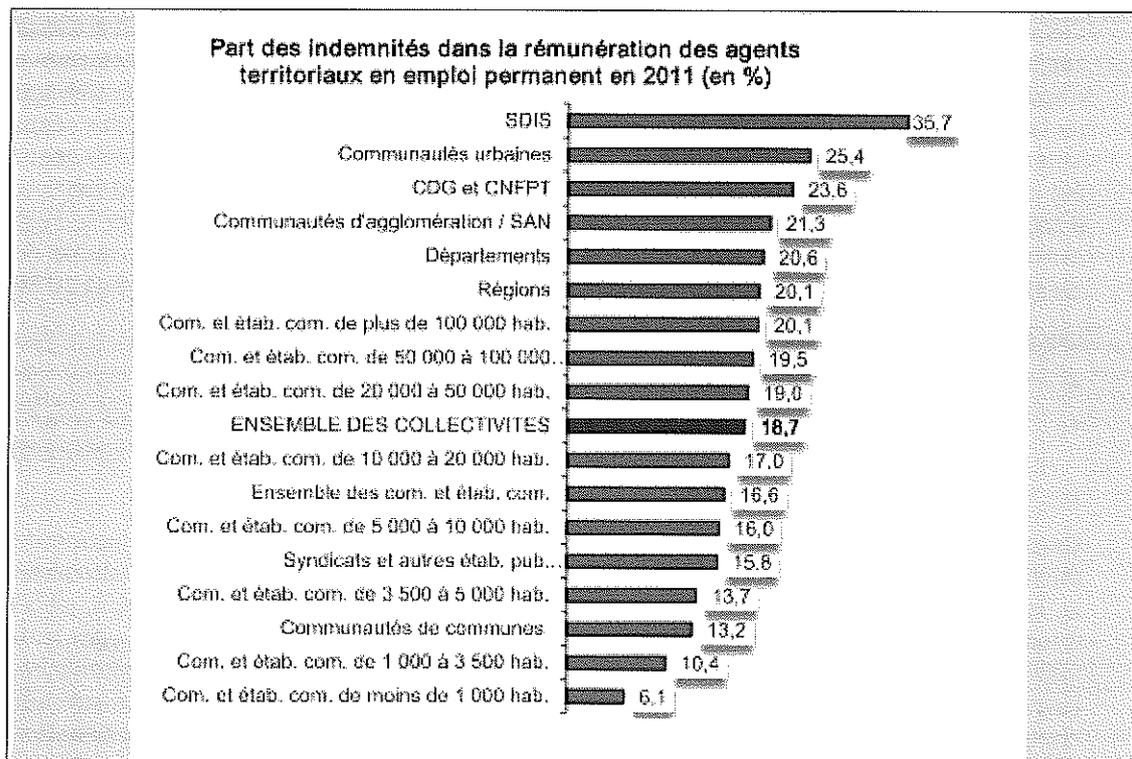
Dans l'hypothèse où le personnel est transféré à l'EPCI et que celui-ci a un régime indemnitaire plus favorable, alors les agents optent pour ce dernier ce qui entraîne une augmentation de masse salariale automatique.

Cette situation s'est fréquemment rencontrée dans la mesure où – comme le montre le graphique ci-après – la part du régime indemnitaire dans la rémunération a tendance à croître avec la taille de la collectivité.

Encadré 3 : Part des indemnités dans la rémunération des agents

Les indemnités (régime indemnitaire, avantage acquis et NBI) représentent 18,7% de la rémunération des agents permanents. Plus la collectivité ou l'EPCI est important, plus cette part augmente.

Annexe VI



Source : DGCL et CNFPT, synthèse des bilans sociaux et données SIAPS 2011. DGAFP, rapport annuel sur la fonction publique 2014.

Un certain nombre de villes ont indiqué à la mission que le fait que l'EPCI ait un régime indemnitaire supérieur était un frein à la mutualisation, notamment à la mise en place de services communs depuis la loi MAPTAM. S'il est compréhensible de donner des garanties de maintien de rémunération aux agents, il est moins évident qu'ils bénéficient d'une hausse de régime indemnitaire du seul fait de leur transfert. Pour éviter le coût automatique des mutualisations, la mission propose de supprimer des articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 du CGCT le terme « s'ils y ont intérêt ». La négociation plus globale recommandée supra sera l'occasion de discuter de la convergence des politiques de ressources humaines.

Recommandation 6 : pour éviter une éventuelle hausse de la masse salariale automatique en cas de transferts de personnel, supprimer le terme « s'ils y ont intérêt » des articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 du CGCT.

Comme évoqué supra, le droit garantit le maintien de leur régime indemnitaire aux agents transférés, mais rien à ce jour n'impose une harmonisation de ce régime indemnitaire entre agents transférés et agents nouvellement recrutés par l'EPCI, soumis au régime indemnitaire de ce dernier.

Pour autant, les transferts et mise à disposition de personnel entraînent une comparaison des régimes indemnitaires entre agents au sein d'un même service et entre les communes et l'EPCI. Il est dès lors socialement difficile d'assumer de façon pérenne ces différences, surtout si elles concernent un nombre important d'agents sur des fonctions parfaitement comparables. De plus, cela conduit les services RH à gérer autant de régimes indemnitaires que de communes, régimes qui ne sont pas toujours parfaitement lisibles, et qui se trouvent figés dans le temps.

Annexe VI

Ces difficultés tant sociales que de gestion, ont majoritairement conduit les EPCI à s'aligner sur la commune centre ou vice-versa. A titre d'exemple, la délibération d'une communauté d'agglomération estime à 60 000 € l'harmonisation du régime indemnitaire des 134 agents de la petite enfance transférés. Dans une communauté urbaine, l'harmonisation des régimes indemnitaires de la catégorie C réalisée en quatre ans et qui a touché plus de 4 300 agents a été chiffré à 2,1 M€. À Lyon, en 2008, une étude d'opportunité a abouti à une estimation de 8 M€ pour harmoniser les régimes indemnitaires. Actuellement, le refus d'aligner le régime indemnitaire des agents du conseil général sur celui du grand Lyon dans le cadre de la création de la métropole au 1^{er} janvier 2015 se fonde sur une estimation de surcoût à 20 M€.

Les EPCI ont parfois tenté de diminuer cet impact de plusieurs façons :

- ♦ refus d'alignement ;
- ♦ alignement pour une majorité des effectifs mais maintien de différences pour des cadres d'emplois avec peu d'effectifs ou quand les différences étaient trop importantes ;
- ♦ lissage sur plusieurs années.

Outre l'alignement du régime indemnitaire, d'autres avantages peuvent être harmonisés : attribution (ou montant de participation) de tickets restaurant, action sociale, participation à la protection sociale complémentaire. À Nice, lors de la mutualisation des services fonctionnels à compter du 1^{er} janvier 2010, les principales différences entre les agents de la ville et de la communauté résidaient dans la protection sociale complémentaire et l'attribution de tickets restaurant, la communauté a estimé à 2 000 € annuel le surcoût de chaque agent transféré. A Dôle, l'harmonisation de l'action sociale (extension du bénéfice du comité d'action sociale de la ville au personnel de l'EPCI et adhésion à un comité national) a coûté 32 000 € (pour une masse salariale des deux entités de l'ordre de 20 M€).

Au final, l'effet sur l'évolution de la masse salariale est plus qu'incertain. Si la communauté urbaine de Toulouse n'a pas créé un nombre important de postes, l'harmonisation des conditions d'emploi et notamment le régime indemnitaire a eu un surcoût quasiment équivalent à la non-dépense estimée.

Les réponses des communes au questionnaire de la mission illustrent bien ce constat : sur 442 communes répondantes, 299 attendent des baisses de coûts de la mutualisation, et parmi elles 113 considèrent qu'elles passent, entre autres, par des réductions de dépenses de personnel. *A contrario*, 180 communes sur les 442 considèrent que la mutualisation entraîne une hausse de la masse salariale (soit 40,7 %).

3.2. Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines

La mutualisation est souvent une opportunité pour améliorer la gestion des ressources humaines, notamment dans les communautés de communes qui regroupent des personnels autrefois très isolés dans les communes.

Les avantages identifiés par la mission lors de ses déplacements sont nombreux :

- ♦ une meilleure continuité du service public par la constitution de services plus nombreux qui permettent de gérer le remplacement des absences, voir d'identifier une « équipe volante » ;
- ♦ une professionnalisation des agents, souvent très polyvalents dans les petites communes et qui – par la mutualisation – peuvent se spécialiser ;
- ♦ l'élaboration d'un plan de formation intercommunal (en général inexistant avant), à l'appui d'un partenariat avec le CNFPT, la mutualisation des besoins de formation permet en outre bien souvent d'organiser des stages sur place et de renforcer l'accès à la formation ;

Annexe VI

- ♦ le développement des possibilités de mobilité et de reclassement à l'échelle d'un territoire ;
- ♦ un moindre isolement des agents (par la constitution d'un réseau de secrétaires de mairie par exemple et le recours à l'expertise juridique et comptable de l'EPCI) et le renforcement de leur encadrement (de nombreuses communautés de communes ont ainsi identifié des postes d'encadrement dans les services techniques) ;
- ♦ l'amélioration des conditions de travail (outils, vêtements, politique d'hygiène et sécurité), une communauté de communes rencontrée à ainsi, avec le centre de gestion, élaboré un document unique avec l'ensemble des communes ;
- ♦ l'ouverture de possibilités de mobilité et de perspectives professionnelles (l'EPCI permettant de dépasser les seuils démographiques définis par le statut pour la création de certains cadres d'emplois ou grades et offrant plus de postes d'encadrement) ;
- ♦ le renforcement de l'attractivité des postes notamment en zone rurale mais aussi dans le secteur médico-social où l'existence d'une structure plus solide, d'autres professionnels est importante.

D'une manière générale, l'intercommunalité en zone rurale permet d'identifier une fonction ressources humaines, de la professionnaliser et donc d'améliorer sa gestion.

Dans les territoires les plus avancés, on voit émerger une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences partagée : il s'agit d'identifier les compétences et spécialité des agents des communes et de l'EPCI et les prochains départs en retraite pour conduire un schéma de mutualisation sur la base de ce diagnostic. Dans ce cadre, les centres de gestion ont un rôle à jouer pour accompagner les collectivités dans la démarche.

Recommandation 7: développer dans les schémas de mutualisation une dimension gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et élaborer des plans de formation à l'échelle intercommunale avec le CNFPT.

En conclusion, les élus et directeurs généraux interrogés considèrent qu'une mutualisation est réussie quand elle réunit plusieurs conditions :

- ♦ une volonté politique claire, un projet lisible, cohérent qui permet de donner du sens et explicite le sens de la démarche ;
- ♦ une anticipation du projet et une conduite de ce projet qui associe à part égale les communes et l'EPCI ;
- ♦ la mise en place d'une organisation cible lisible (organigramme unique, clarté de la chaîne hiérarchique...) et un travail sur la construction d'une culture commune et l'harmonisation des procédures ;
- ♦ un accompagnement des personnels et un dialogue permanent avec leurs représentants ;
- ♦ une harmonisation des conditions d'emplois et des réponses précises aux inquiétudes des agents ;
- ♦ un suivi de la mutualisation dans le temps.

