



Rapport d'observations définitives et ses réponses

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

« Ressources humaines »

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 7 avril 2016

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
I. PROCÉDURE	6
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	6
I - LES EFFECTIFS ET LA MASSE SALARIALE	6
A - LES EFFECTIFS.....	6
1 - L'effectif global.....	6
a - L'écart entre emplois budgétés et emplois pourvus	7
b - Le remplacement des personnels	7
2 - La structure des effectifs	7
B - LA MASSE SALARIALE.....	8
1 - Les charges de personnel.....	8
2 - L'externalisation de l'exercice des compétences	8
II - LES PISTES D'ÉCONOMIES	9
A - LE TEMPS DE TRAVAIL	9
1 - La durée annuelle du temps de travail.....	9
2 - Les heures supplémentaires.....	10
3 - Le compte épargne-temps (CET)	11
4 - L'absentéisme.....	12
B - LES REMUNERATIONS	12
1 - Les agents non-titulaires.....	12
2 - Les agents titulaires	13
a - Le traitement de base	13
b - La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	13
c - Le régime indemnitaire	14
III - ENJEUX ET PERSPECTIVES	16
A - LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	17
1 - La gestion des emplois	17
a - Les recrutements	17
b - La gestion des carrières.....	18
2 - La réorganisation générale des services et du pôle ressources humaines.....	19
a - La réorganisation engagée depuis 2010	19
b - Les projets pour 2016-2018	20
c - Le schéma stratégique des ressources humaines 2014-2020.....	20
3 - La mutualisation externe des services	21
B - LES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET LEURS CONSEQUENCES.....	21
1 - Les évolutions envisagées	21
2 - Les incidences sur l'action sociale	22

Synthèse

La Métropole Européenne de Lille (MEL) réunit 85 communes et plus d'un million d'habitants. En application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, son statut de métropole lui a permis d'étendre, à compter du 1^{er} janvier 2015, ses compétences en matière de développement économique, d'infrastructures et réseaux de télécommunications, de politique de la ville, d'eau et d'assainissement et de promotion du tourisme.

Cette évolution conduit la MEL à engager une réflexion sur l'organisation et la gestion des ressources humaines. Avec près de 2 400 agents et des dépenses correspondantes de l'ordre de 100 M€ pour un budget global de 1,60 Md€ en 2016, les enjeux actuels et à venir sont importants.

L'objectif est d'adapter son organisation à cette réforme avec l'ambition de moderniser la gestion des ressources humaines et de maîtriser la masse salariale.

La rationalisation de son organisation, entreprise en 2010, devrait être renforcée avec, notamment, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans le cadre du schéma stratégique des ressources humaines. Son système d'information devrait être également adapté. La voie de la mutualisation des services déjà engagée pourrait être également développée.

Des gisements d'économies sont possibles : la MEL dispose de marges de manœuvre en matière de temps de travail, de rémunérations, de politique d'avancement, qui pourraient lui permettre de réduire le niveau de ses dépenses. Par exemple, l'écart entre la durée du temps de travail appliquée et celle prévue par les textes correspondrait à 143 équivalents temps plein, soit, au regard du coût moyen d'un agent, un surcoût annuel estimé à 7,35 M€

Ces changements apparaissent d'autant plus nécessaires que la collectivité se prépare à intégrer de nouvelles compétences, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

La MEL et le département du Nord ont engagé des travaux sur les modalités de transfert de compétences dont l'échéance est fixée au 1^{er} janvier 2017. Cette réforme nécessitera pour la MEL de mener un important travail d'accompagnement des personnels qu'elle devra intégrer.

L'identification des compétences concernées ainsi que l'évaluation des conséquences des transferts en termes d'effectifs, de coûts et d'organisation, restent à définir.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
Temps de travail				
1 - Adapter la durée légale du temps de travail des agents conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.			X	10
2 - Mettre en place un système automatisé de décompte des heures supplémentaires, conformément aux décrets n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	11
Rémunérations et indemnités				
3 - Revoir les conditions de versement de la nouvelle bonification indiciaire conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des agents dans les trois fonctions publiques.		X		14
Recrutement				
4 - Motiver le recrutement de non-titulaires conformément aux conditions définies par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : besoin réel du service, accroissement d'activité, ou remplacement d'agents.		X		17
5 - Revoir les règles et conditions de recrutement conformément aux lois n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 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 ainsi qu'au décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.		X		17

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
Recrutement				
6 - Généraliser à l'ensemble des services l'élaboration des fiches de poste, la référence à l'échelon et à l'indice du grade correspondant au poste occupé lors des recrutements, accompagnées de la grille indiciaire.		X		12 et 17
Régime indemnitaire				
7 - Revoir les conditions d'attribution de l'indemnité de responsabilité et de la prime d'installation		X		16
Gestion des carrières				
8 - Moduler l'avancement d'échelon des agents en fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle.		X		19

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion des ressources humaines de la Métropole Européenne de Lille (MEL), qui s'inscrit dans le cadre d'une enquête menée conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, a été ouvert le 15 juin 2015 par lettres du président de la chambre adressées à M. Damien Castelain, président depuis le 18 avril 2014, et à Mme Martine Aubry, en sa qualité d'ancien ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien préalable a eu lieu le 12 novembre 2015 avec l'ordonnateur en fonctions et le 13 novembre 2015 avec le représentant de son prédécesseur.

Lors de sa séance du 10 décembre 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à M. Castelain ainsi qu'à Mme Aubry.

Dans sa séance du 7 avril 2016, la chambre, après avoir examiné leurs réponses, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LES EFFECTIFS ET LA MASSE SALARIALE

Depuis 2009, la MEL a maîtrisé ses charges de personnel, réduit ses effectifs et adapté ses structures. Des marges de manœuvre supplémentaires pourraient être dégagées pour accroître l'efficacité de ses modes de gestion.

A - Les effectifs

1 - L'effectif global

Entre 2010 et 2014, la MEL a connu une diminution du nombre de ses agents, quel que soit leur statut, de l'ordre de 4 %, soit 84 équivalents temps plein (ETP).

Ce résultat est conforme à l'objectif que s'est fixé la collectivité de maîtriser l'évolution de sa masse salariale. Depuis 2012, elle s'est engagée à réduire les effectifs pendant 3 ans, à hauteur de 25 ETP par an, soit 75 ETP au total. Cette démarche s'est notamment traduite par des redéploiements partiels de postes des directions, des réseaux et services vers le développement territorial et social. Par exemple, pour gagner en efficacité, les services internes des ressources humaines ont été progressivement regroupés depuis 2010. Cette réorganisation s'est traduite par une forte réduction des effectifs. De même, 11 postes ont été supprimés en 4 ans au sein du pôle ressources humaines (RH), l'effectif passant de 91 agents fin 2009 à 80 agents fin 2013.

Depuis 2014, l'objectif est une stabilisation de l'effectif jusqu'en 2018, hors intégration de nouveaux personnels liée aux transferts de compétences. À partir de 2018, l'objectif serait à nouveau de réduire l'effectif global. Cette tendance semble se confirmer. Entre 2014 et 2015, les effectifs ont baissé de 1,3 % à périmètre constant pour s'établir à 2 388 agents fin 2015. Ils sont inférieurs à ceux des autres métropoles. À titre de comparaison¹, en 2015, la métropole de Nice

¹ Sous réserve des compétences exercées et des modes de gestion retenus. Source : budgets 2015 des collectivités et sites internet.

employait 4 000 agents, soit une croissance d'environ 26 % depuis 2010, la métropole de Nantes 3 380 agents, soit une croissance d'environ 10 % de ses effectifs depuis 2010, la métropole de Bordeaux 2 920 agents, soit une croissance de 6 % depuis 2010 et la métropole de Toulouse 3 216 agents, soit une croissance de 13 % depuis 2010.

a - L'écart entre emplois budgétés et emplois pourvus

Les tableaux des emplois permanents dans les comptes administratifs ne retracent pas la réalité des effectifs rémunérés. L'écart entre emplois budgétés et emplois pourvus a atteint 37 % en 2013. L'ajustement du tableau des effectifs budgétaires, engagé en 2014 par la réduction du nombre de postes créés par délibération, vise un écart stabilisé à 20 %.

La réduction de l'écart entre les effectifs budgétés et pourvus permettrait à la MEL de renforcer le pilotage et l'encadrement de sa masse salariale, y compris dans une perspective pluriannuelle. Elle indique préférer utiliser une procédure fondée sur un plafond d'emploi global décliné par pôle.

b - Le remplacement des personnels

Les suppressions de poste peuvent, en dehors des fins de contrat, être décidées à l'occasion des sorties de la collectivité : départ à la retraite, mutation, disponibilité, congé parental, départ en détachement, fin de détachement, démission, fin de contrat, décès et, le cas échéant, licenciement.

En ce qui concerne les départs en retraite, les anticipations, parfois difficiles à établir, s'effectuent à moins d'un an. Les prévisions sont bâties sur la base d'un ratio moyen, au regard des tendances des dernières années. La collectivité indique examiner la situation au cas par cas. Sans avoir établi de règle de non remplacement systématique, elle estime que, jusqu'en 2017, les deux tiers des départs à la retraite, de l'ordre d'une soixantaine par an, seront remplacés.

La politique de non remplacement d'agents pourrait être un outil de maîtrise des dépenses de personnels et s'inscrire dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

2 - La structure des effectifs

La réduction globale des effectifs s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'agents d'encadrement supérieur, qui représentaient 37 % des effectifs en 2015, au lieu de 30 % en 2010. L'objectif est de renforcer les fonctions d'encadrement supérieur, de management et d'expertise (catégorie A) dans des domaines d'intervention technique, d'accompagnement et d'ingénierie.

Le nombre des agents titulaires a augmenté d'environ 1 % entre 2010 et 2015, en raison du processus d'intégration mis en place pour la réduction de l'emploi précaire². La diminution du nombre des agents non-titulaires résulterait, selon la collectivité, de la volonté de conditionner tout recrutement permanent à la réussite d'un concours³. Cette situation concerne les agents d'encadrement intermédiaire (catégorie B) qui ont diminué de 6,5 % et les agents d'exécution (catégorie C) de 16,3 %.

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.

³ Art. 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

B - La masse salariale

1 - Les charges de personnel

Les charges de personnel du budget principal, de l'ordre de 100 M€ en 2014, ont progressé de 1,1 % depuis 2010. La progression des rémunérations, de + 0,7 %, soit 2 M€ est contenue mais cette tendance est atténuée par l'augmentation des cotisations sociales, de + 2,2 %, soit 2,2 M€ et des impôts et taxes sur rémunérations, de + 2,5 %, soit 0,17 M€. La part des charges de personnel dans les charges courantes a diminué entre 2010 et 2014, de 19,2 % à 17,2 %, avant d'augmenter à nouveau en 2014, de + 0,7 %⁴. La masse salariale tous budgets confondus, qui était 120,60 M€ en 2014, a augmenté de 1,4 %, pour atteindre 122,30 M€ en 2015.

À titre de comparaison, en 2014, les charges de personnel de la métropole de Bordeaux étaient de 130 M€, en hausse de 3 % en 2015. Les charges de personnel de la métropole de Nantes représentaient 25 % des charges de fonctionnement et sa masse salariale évolue de 1,5 % entre 2014 et 2015 pour atteindre 107,3 M€. Les charges de personnels de la métropole de Toulouse, de l'ordre de 345 M€, représentaient 54 % des charges de fonctionnement en 2014, en hausse de 6 % en 2015.

2 - L'externalisation de l'exercice des compétences

La maîtrise de la masse salariale devrait être relativisée, compte tenu du choix de gestion qui a consisté à externaliser sous forme de délégations de service public des prestations, en matière de transport, de tri, d'eau, de parcs de stationnement, de gestion du site euratechnologies et d'équipements sportifs. Sans remettre en question son principe, il doit être tenu compte de cette externalisation afin d'apprécier les évolutions à périmètre constant.

Les effectifs employés dans les délégations s'élèvent à 2 813 agents, soit 116 % du total des effectifs directs de la collectivité en 2014. A titre d'exemple, la subvention versée aux transports s'élève à 224 M€ en 2014 et couvre une partie de la masse salariale du délégataire.

Les remboursements de personnel mis à disposition ont diminué de 32 %, entre 2011 et 2014. Ils représentent une part faible des charges de personnel, soit 0,8 % en 2014. En juillet 2015, 12 agents sont mis à disposition par la MEL, 14 agents titulaires et 11 agents non-titulaires sont détachés ou transférés à l'établissement public de coopération culturelle du musée d'art moderne.

La collectivité a aussi procédé à une réintégration de personnels. Le transfert progressif des agents du service Eaux du Nord – Production, vers Lille Métropole – Eau est engagé depuis le 19 décembre 2014⁵. Cette réintégration porte sur 24 agents, issus de l'ex-service « Production d'eau », mis à disposition par la MEL et sur 60 agents de droit privé, issus pour la plupart de l'ancien délégataire « les Eaux du Nord ». Près de 84 agents devraient ainsi rejoindre la régie des eaux en cours de création. Le choix d'une structure juridique de régie publique à personnalité morale et autonomie financière a plusieurs conséquences : elle fonctionnera comme un service de la collectivité, avec la coexistence de personnels de statuts très différents : agents publics du service de production d'eau de la MEL et agents privés issus de l'entreprise Eaux du Nord.

⁴ Données issues du logiciel ANAFI des chambres régionales des comptes.

⁵ Délibération n° 14C0998 du 19 décembre 2014 sur la création d'une régie publique à simple autonomie financière pour la production d'eau et l'investissement sur le réseau de distribution d'eau, modifiée par la délibération n° 15 C 0359 du 17 avril 2015.

Cette situation pourrait générer des difficultés de gestion, telles que l'ajustement des rémunérations des agents privés ou encore la durée de travail. L'une des contraintes consisterait à positionner les personnels dans les grilles adéquates de métiers et de rémunérations existantes. Cette réintégration pourrait entraîner un surcoût annuel de l'ordre de 2 M€ alors que cela coûtait à la MEL 1,17 M€ avant la reprise en régie.

II - LES PISTES D'ÉCONOMIES

Depuis 2014, plusieurs améliorations sont intervenues pour encadrer l'augmentation des effectifs et de la masse salariale. La MEL bénéficie de marges de manœuvre potentielles en termes de temps de travail et de rémunérations.

La mise en conformité des conditions de rémunération et une réflexion sur la durée effective du temps de travail pourraient générer d'importantes économies de l'ordre de 10 M€ par an. La chambre a procédé à cette évaluation sur la base d'un échantillon représentatif de 86 dossiers d'agents.

A - Le temps de travail

1 - La durée annuelle du temps de travail

Une délibération de la MEL du 21 décembre 2001 instaure un régime de droit commun du temps de travail fondé sur 35 heures hebdomadaires réalisées sur 5 jours. Ce régime est applicable à tous les agents, à l'exception de ceux affectés aux crématoriums, soit 13 agents en 2015, et au service sécurité, soit 38 agents en 2015.

Les personnels bénéficient, en complément des 27 jours de congés annuels, soit 25 jours de congés et 2 jours de fractionnement, d'une journée accordée par le président, de 10 jours fériés et de 5 ponts, ce qui porte à 1 526 heures la durée annuelle du temps de travail fixée par la délibération précitée.

Il convient de tenir compte aussi des jours d'ancienneté⁶, soit 6 364 jours accordés en 2014 et en moyenne 2,8 jours par agent, ainsi que des majorations d'une semaine de congés pour les agents partant en retraite, soit 242,6 jours accordés en 2014 et 0,1 jour en moyenne par agent. Ces jours sont prévus par la délibération de décembre 2001, mais ne sont pas inclus dans le calcul de la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 526 heures.

Les agents, parents de jeunes enfants, se voient également accordés une demi-journée de congé supplémentaire pour assister à la fête des enfants. Cette demi-journée citée dans la délibération du 21 décembre 2001 ne fait l'objet d'aucune comptabilisation, de sorte qu'elle n'a pas été intégrée dans le décompte du temps de travail évalué par la chambre.

⁶ Deux jours de congés supplémentaires au-delà de 10 années d'ancienneté, augmentés d'1 jour par tranche de 5 ans d'ancienneté dans la limite de 6 jours (soit 3 jours au-delà de 15 ans, 4 jours au-delà de 20 ans, 5 jours au-delà de 25 ans et 6 jours au-delà de 30 ans).

Compte tenu de tous ces éléments, l'activité horaire moyenne annuelle d'un agent de la MEL en 2014 est de 1 501 heures, soit un peu moins de 33 h par semaine. Elle est donc inférieure à la durée légale du travail de 1 607 heures⁷. A titre indicatif, l'écart entre la durée du temps de travail appliquée par la MEL et celle prévue par les textes correspondrait à 143 ETP, soit, au regard du coût moyen d'un agent, un coût annuel estimé de 7,35 M€

Une durée annuelle du temps travail inférieure à la durée légale peut être justifiée, si elle s'appuie sur des délibérations antérieures à 2001 qui fixeraient un régime plus favorable. Or, aucune délibération ne fait référence au régime en vigueur antérieur à 2001. Le juge administratif a été amené à rappeler que « seuls des avantages légaux, au moment où ils ont été accordés, pouvaient être maintenus » (Cour administrative d'appel de Paris, 4^{ème} chambre, n^{os} 03PA03671 et 03PA003672 du 31/12/2004, Département des Hauts-de-Seine).

La chambre invite la MEL à se conformer à la réglementation en matière de temps de travail conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

2 - Les heures supplémentaires

Selon la MEL, le nombre des heures supplémentaires indemnisées s'élève à 47 046 en 2015, soit un coût annuel en indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) de 845 654 € Ces indemnités concernent, comme le prévoit la réglementation, uniquement les agents de catégorie C et les agents de catégorie B dont l'indice brut est inférieur ou égal à 380. Ce montant représente 0,7 % de la masse salariale totale. Il représente une moyenne d'heures supplémentaires mensuelles par agent de 9 h 05 en 2015.

Le nombre d'heures supplémentaires payées a diminué de 25 % entre 2010 et 2014 passant de 62 102 à 46 815 en nombre d'heures, et de 1,04 M€ à 0,8 M€ en valeur. Cette diminution traduit l'effort consenti par la MEL afin de rationaliser ce poste de dépense sur la période. A titre de comparaison et par exemple, le montant des heures supplémentaires versées aux agents de la métropole de Nantes a progressé entre 2008 et 2012, passant de 589 000 € à 1,2 M€⁸.

Sur la base de l'analyse des heures supplémentaires payées en 2015, la chambre relève qu'aucun contrôle automatisé du temps de travail n'a été mis en place contrairement aux dispositions de l'article 2 I – 2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, et que le montant de l'indemnisation n'est pas plafonné ; le système d'astreintes est fondé sur le volontariat et non fixé par rapport aux besoins des services. Les états des heures déclarées sont signés par les chefs de services. Cette situation engendre des anomalies : heures supplémentaires en début ou milieu de journée, non-justifiées, forfaitisées, versées au-delà des 25 heures mensuelles réglementaires.

La MEL a lancé un audit interne sur les heures supplémentaires et les astreintes afin d'améliorer et de sécuriser le processus, qui devrait être rendu à la fin du 1^{er} trimestre 2016.

⁷ A plein temps, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jour », les fonctionnaires doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 600 heures par an, éventuellement en horaire variable annualisé, augmentées de 7 heures depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

⁸ Cf. rapport d'observations définitives de la CRC des Pays-de-la-Loire précité.

L'ordonnateur actuel fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'absence de système de contrôle automatisé des horaires ne rend pas illégal le paiement des IHTS.

La chambre rappelle que le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret* ».

Cependant, la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents de la fonction publique territoriale doivent être déterminés dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par les collectivités territoriales ou leurs établissements.

Ainsi, les conditions de versement applicables aux agents de la fonction publique d'Etat, telles que définies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, sont applicables, par transposition, aux agents de la fonction publique territoriale. La chambre rappelle que les délibérations de la MEL du 20 décembre 2007 et du 5 juillet 2002 relatives au régime indemnitaire s'appuient sur le décret de février 2002, et que, dès lors, l'ensemble de ses dispositions lui sont applicables.

Dans ces conditions, la chambre invite la MEL à mettre en place un système automatisé de décomptes des heures supplémentaires.

3 - Le compte épargne-temps (CET)

La collectivité n'a pas fait le choix d'appliquer le dispositif d'indemnisation financière pour les jours de CET épargnés au-delà de 20 jours. Les agents accumulent des droits à congé rémunérés⁹. En 2015, 1 902 agents bénéficiaient d'un CET pour un nombre total de 34 894 jours épargnés, soit, rapporté à une année, l'équivalent de 152 ETP ; 665 agents affichaient un total supérieur à 20 jours. Le coût pour la collectivité, si elle décidait de mettre en œuvre le dispositif d'indemnisation prévu par la réglementation, serait ainsi de 1,08 M€ pour 10 473 jours indemnisés.

Dans cette perspective, la MEL pourrait envisager la constitution d'une provision afin de se prémunir du coût qu'elle pourrait supporter si, à terme, elle souhaitait adopter ce dispositif d'indemnisation pour les jours de CET épargnés au-delà de 20 jours, ce qui n'est actuellement pas envisagé.

⁹ Article L. 3151-1 du code du travail et article 25 de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

4 - L'absentéisme

La collectivité présente un taux d'absentéisme de 5,97 % en 2014, très inférieur au taux d'absentéisme moyen constaté dans les collectivités territoriales qui est de 8,7 %¹⁰. Cet écart est significatif concernant la maladie ordinaire, 3,09 % pour la MEL contre 4,2 % en moyenne dans les collectivités territoriales, et les accidents du travail, 0,3 % contre 1,3 %. Il est à relativiser compte tenu des éléments précédents qui se rapportent au temps de travail et à la pratique des CET.

Cette situation s'explique par le fait que les agents de catégorie A, qui représentent 36 % des effectifs, présentent un taux d'absentéisme faible et par l'attention particulière portée par la MEL à la lutte contre l'absentéisme, compte tenu du coût qu'il représente en termes de remplacements, soit 650 000 € pour l'année 2014 et 0,7 % de la masse salariale.

B - Les rémunérations

1 - Les agents non-titulaires

La part relative des agents non-titulaires dans les dépenses de rémunération est de 7,4 % en 2014 alors qu'elle était de 10,4 % en 2011. Les dépenses correspondantes se sont réduites de - 3,8 % entre 2010 et 2014. A titre de comparaison, elles représentent 4 % des charges de personnel de la métropole de Bordeaux et 10 % de celles de la métropole de Toulouse en 2014.

Les pratiques de la MEL en matière de rémunération des agents contractuels sont très hétérogènes, les contrats ne faisant pas toujours référence à l'échelon et à l'indice du grade correspondant au poste occupé.

Cette référence ne constitue certes pas une obligation pour la collectivité, qui reste libre de fixer la rémunération de ses agents non-titulaires de façon purement contractuelle. Néanmoins, le juge administratif a rappelé à plusieurs reprises que la rémunération des agents contractuels devait être fixée par référence à celle que percevaient les fonctionnaires qu'ils remplacent, à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents¹¹.

La chambre recommande à la collectivité de faire référence à l'échelon et à l'indice du grade correspondant au poste occupé dans ses contrats de recrutement, afin de renforcer leur sécurité juridique.

Quatre agents non-titulaires, occupant les fonctions de directeur, disposent d'un traitement basé sur un indice supérieur à l'indice terminal de l'emploi de directeur général de métropole de plus de 400 000 habitants, soit 1 270. La chambre invite la collectivité à régulariser ces situations.

Elle l'invite également à porter une attention sur les rémunérations accordées lors du recrutement des agents contractuels.

¹⁰ Étude Sofaxis « Panorama des absences au travail dans les collectivités territoriales » de novembre 2014 ; <http://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/files/panorama.pdf>.

¹¹ Avis du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995, *préfet du Val-d'Oise*.

2 - Les agents titulaires

a - Le traitement de base

Les dépenses de rémunération principale du personnel titulaire ont progressé de 1,1 % entre 2010 et 2014.

Le traitement de base des agents titulaires devrait être fixé en application de la grille indiciaire du cadre d'emploi de l'agent. Cependant, les anomalies constatées en matière de rémunération des agents non-titulaires ont des conséquences sur celle des agents titulaires en raison de l'application du décret n° 2001-640 du 18 juillet 2001. Son article 13 précise que l'indice ou traitement conservé ne peut pas être supérieur au traitement indiciaire afférent à l'échelon terminal du grade auquel ils sont titularisés.

Afin de maintenir, à l'occasion d'une titularisation, le niveau de rémunération des agents non-titulaires, négocié au moment du recrutement, la collectivité retient un indice de traitement sans rapport avec l'échelon de titularisation et donc l'ancienneté de l'agent.

La chambre relève que si la rémunération de certains de ces personnels doit être déterminée « en prenant en compte principalement la rémunération accordée aux titulaires qu'ils remplacent et, à titre accessoire, d'autres éléments tels le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle des non-titulaires ainsi recrutés », ceci s'applique uniquement pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu par un agent titulaire, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis n° 168605 du 28 juillet 1995.

Cette pratique engendre un coût pour la collectivité de l'ordre de 360 000 € par an et une inégalité de traitement entre les agents. La MEL a procédé à 70 mises en stage d'agents non-titulaires en 2013, soit 30 % du total des effectifs de non-titulaires, et 15 au cours des 3 premiers trimestres 2015, soit 9 % du total des agents non-titulaires présents au 1^{er} janvier. Cette vague de titularisation est la conséquence directe de l'application du dispositif de résorption de l'emploi précaire.

b - La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI peut être attribuée aux agents titulaires et stagiaires de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des agents contractuels, en fonction de l'appartenance à un cadre d'emploi ou un grade donné ou en raison d'une technicité, d'une responsabilité ou d'une condition d'encadrement, définies par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des agents dans les trois fonctions publiques.

De janvier à septembre 2015, la NBI a été versée en moyenne à 42 % des agents titulaires et stagiaires de la MEL. Son coût à l'année représente 730 000 € environ.

En septembre 2015, la NBI a été servie à 913 agents pour un coût total de 61 000 €. La MEL pratique une attribution généreuse de cette prime. Elle est par exemple attribuée à 280 adjoints administratifs sur 354, soit un taux d'agents servis de 79 %. Ces chiffres s'expliquent notamment par une conception large des notions de « secrétariat à titre exclusif avec obligations spéciales, notamment en matière d'horaires » et de « fonctions d'accueil exercées à titre principal ».

La chambre relève que la MEL ne respecte pas les conditions posées par la loi. A titre d'exemple, une NBI de 10 points, ce qui représente un montant de 550 € par an, est versée au titre des fonctions d'accueil exercées à titre principal, alors que le bénéficiaire n'assure une permanence téléphonique que 3h30 par semaine ; elle est attribuée à hauteur de 25 points en raison d'encadrement d'un service administratif, soit environ 1 389 € par an, et de 15 points au motif d'encadrement de proximité d'un service à vocation technique, soit environ 833 € par an. Ceci, alors que les bénéficiaires n'assument pas, en réalité, ces fonctions.

Cette gestion est d'autant plus coûteuse que, par ailleurs, certains agents qui assurent des permanences téléphoniques en fin de journée bénéficient à la fois de la NBI et du paiement d'heures supplémentaires.

La MEL souhaite procéder à la suppression progressive de la NBI attribuée indûment pour des fonctions d'encadrement, soit sur la période 2016-2019 à l'occasion des avancements d'échelon, de grade ou des promotions internes, afin de limiter la perte de rémunération des agents concernés. En ce qui concerne les fonctions d'accueil et de secrétariat exclusif, un audit interne sur la question devait être rendu à la fin du 1^{er} trimestre 2016.

Les conditions de versement de la NBI ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 27 précité. La chambre prend acte des démarches engagées par la MEL pour régulariser cette situation.

c - Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire appliqué par la collectivité représentait, en 2014, 31 % des dépenses de rémunération du personnel, soit 21 M€ contre 29 % en 2011, soit 21,50 M€. Son montant total a diminué de 1,9 % sur la période 2011-2014 et reste stable en 2015. Il repose sur plusieurs délibérations qui instaurent un régime de droit commun assorti de règles complémentaires : avantages collectivement acquis, indemnités de responsabilité et de dérogations (déplafonnement du montant des indemnités dans certains cas).

1) Le déplafonnement des indemnités

La MEL a mis en place un dispositif exceptionnel de déplafonnement des montants d'indemnités. Ce dispositif a été adopté dans le but de faciliter les recrutements en procédant à l'alignement du régime indemnitaire des nouveaux agents sur celui octroyé par leur employeur précédent. Cette situation concerne uniquement les grades et cadres d'emplois suivants : attaché principal, directeur territorial, administrateur territorial, ingénieur principal, ingénieur en chef.

Ce versement complémentaire, intitulé « régime indemnitaire » dans les rubriques de paye, vient donc en complément des indemnités prévues pour chaque filière. En 2015, il a représenté un montant total de 55 000 € environ.

La chambre constate que l'alignement indemnitaire effectué par la collectivité entraîne une modulation qui n'est pas fondée sur des différences dans les conditions d'exercice, par les agents, de leurs fonctions ou sur les nécessités du bon fonctionnement du service auquel ils appartiennent¹². Dans le cas présent, la modulation du régime indemnitaire est fondée sur la situation antérieure au recrutement de l'agent. Cette pratique pourrait la conduire à ajuster les plafonds d'indemnités par rapport aux montants fixés pour la fonction publique d'État. Ces derniers sont supérieurs en moyenne de 93 % aux montants retenus par la délibération de la MEL du 20 décembre 2007.

¹² Avis n° 312506 du Conseil d'Etat du 7 juin 2010, *M. Jouannet*

Selon l'ordonnateur, ce dispositif ne s'appliquerait en 2016 qu'à 6 agents.

La chambre prend acte de son engagement à supprimer le dispositif lors de la révision des régimes indemnitaires à venir.

2) Les avantages collectivement acquis

Le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales s'inscrit dans le principe de parité, qui impose aux employeurs locaux de ne pas dépasser les avantages des fonctionnaires de l'État placés en situation équivalente. Ce principe comporte cependant une exception puisque les agents peuvent conserver, en sus du régime indemnitaire légal, les compléments de rémunération versés avant la promulgation de la loi du 26 janvier 1984 par les organismes à vocation sociale, conformément à l'article 111 de ladite loi.

Les agents, titulaires et non-titulaires, bénéficient de plusieurs compléments de rémunération basés sur ce dispositif. La délibération de mai 1985 a ainsi procédé à la budgétisation de la prime annuelle forfaitaire, antérieure à la loi de 1984. Cette prime atteint un montant annuel de 1 180 € environ par agent, ce qui représente ainsi un coût total de 2,80 M€ par an.

De même, la délibération de février 1994 a procédé à la budgétisation de l'allocation pour enfants à charge venant en sus du supplément familial de traitement, pour 340 000 € en 2013, de l'indemnité de départ en retraite pour 100 000 € en 2013, de la prime aux agents seuls chefs de famille pour 7 621 € en 2013, et de l'indemnité pour enfants étudiants pour 2 714,11 € en 2013, soit un montant total autour de 450 000 €

Ces deux délibérations ne font aucunement référence au dispositif antérieur à 1984, de sorte qu'il n'est pas établi que les conditions d'octroi de ces compléments respectent le principe posé pour les avantages collectivement acquis. L'ordonnateur se fonde sur un jugement de 1998 du tribunal administratif de Lille qui validerait, selon lui, les primes budgétisées par la délibération de février 1994. La chambre relève que ce jugement ne se prononce pas sur la validité juridique du régime mis en place.

Par ailleurs, l'ordonnateur actuel, en réponse aux observations provisoires de la chambre, invoque les précédents travaux de la chambre qui, selon lui, confirmeraient ce dispositif. L'ordonnateur ne peut arguer de l'absence de toute référence à ce dispositif dans le précédent rapport de la chambre en date du 5 octobre 2000, pour considérer qu'elle l'a validé.

Ces avantages représentent un coût de plus de 3,20 M€ par an. Au regard des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, leur régularité juridique n'est pas assurée dès lors qu'aucune délibération ne fait référence au dispositif antérieur à 1984. La chambre invite la MEL à examiner le fondement juridique de ces rémunérations et à régulariser, en conséquence, ces situations.

3) L'indemnité de responsabilité

En 2004¹³, la collectivité a procédé à l'attribution d'une indemnité complémentaire pour les agents occupant des fonctions de responsabilité dans la limite des plafonds fixés pour la fonction publique de l'Etat.

¹³ Délibération n° 04C0306 du 2 juillet 2004.

Cette indemnité complémentaire concerne, en 2015, 341 agents et représente un coût de 0,3 M€ environ par an ; elle est attribuée parfois sans rapport avec la réalité du poste occupé. Cette situation résulte de la pratique qui consiste à ne pas régulariser la situation des agents qui, lors des réorganisations internes, n'occupent plus le poste qui justifiait le versement de cette indemnité.

La collectivité souhaite rationaliser l'attribution des indemnités de responsabilité et la supprimer progressivement entre 2016 et 2019, à l'occasion des avancements de grade, d'échelon et des promotions internes afin de limiter les pertes de rémunération des agents.

La chambre recommande à l'ordonnateur, qui s'y engage dans sa réponse, de procéder aux régularisations correspondantes afin d'attribuer l'indemnité de responsabilité aux seuls agents dont les fonctions le justifient.

4) La prime d'installation

La MEL verse la prime spéciale d'installation sur la base d'une délibération du 9 avril 1976, qui prévoit son attribution dans des conditions conformes au décret n° 90-938 du 17 octobre 1990. L'unique différence concerne la notion de « premier accès en qualité de titulaire » qui se substitue à la notion « d'accès à un premier emploi ». Cette différence sémantique n'est pas neutre puisqu'elle permet le versement de la prime aux agents en voie de titularisation déjà présents depuis plusieurs années en qualité de non-titulaires. Par rapport à 2013 où le montant versé était de 147 000 €, le coût pour la collectivité de la prime d'installation est de l'ordre de 60 000 € en 2015.

Cette délibération n'a fait l'objet d'aucune modification depuis 1976. La collectivité n'a pas appliqué l'évolution jurisprudentielle de 2004 obligeant les collectivités à verser la prime spéciale d'installation aux agents recrutés par voie de mutation dès lors que leur collectivité précédente n'était pas éligible à cette prime¹⁴. La MEL accueille, en moyenne, 17 agents par an en mutation¹⁵. Cette augmentation pourrait représenter un montant de 35 000 €, soit une progression de près de 50 % par rapport à 2015.

Sauf si cette prime avait vocation à être supprimée, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse, la chambre recommande à la collectivité de mettre à jour les modalités de versement de la prime d'installation, compte tenu de l'ancienneté de la délibération.

III - ENJEUX ET PERSPECTIVES

La MEL a pour préoccupation d'adapter régulièrement l'organisation globale de ses services et les modes de gestion de ses ressources humaines. Outre les différents volets de la politique des ressources humaines sur lesquels elle a commencé à se mobiliser, elle va être confrontée à d'importants enjeux dans le cadre des transferts de compétences à partir de 2016.

¹⁴ CAA, Douai 21 septembre 2004, Commune de Lambersart.

¹⁵ Articles 51, 52 et 54 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 14 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

A - La modernisation de la gestion des ressources humaines

1 - La gestion des emplois

a - Les recrutements

1) Le personnel non titulaire de remplacement

L'examen des dossiers des agents a montré que les recrutements d'agents contractuels sont effectués en référence aux motifs prévus par la loi du 26 janvier 1984¹⁶ ; ces derniers apparaissent, cependant, insuffisamment justifiés au regard du besoin réel du service concerné.

Les contrats de recrutement sont motivés par le remplacement d'agents en congés de maladie ou de maternité. Certains de ces contrats ont été suivis, soit de nouveaux contrats, soit d'avenants qui ont été justifiés pour des motifs différents, liés à l'accroissement temporaire d'activité.

Ces pratiques paraissent contraires à la réglementation en matière de recrutement de non-titulaires, conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La chambre invite la MEL à se conformer à la réglementation, en justifiant que le recrutement d'agents non-titulaires corresponde bien à un besoin réel du service, à un accroissement d'activité, ou à un remplacement d'agents.

2) Les conditions de recrutement

Les besoins de recrutement sont recensés depuis 2012 dans un procès-verbal d'expression des besoins transmis au pôle ressources humaines par les services opérationnels, dans le cadre de leur enveloppe budgétaire et du plan de gestion des effectifs. La collectivité n'a pas, jusqu'à présent, élaboré d'outils de prévision des besoins en compétences et en effectifs.

La procédure de recrutement n'est pas formellement établie, à l'exception d'un procès-verbal de suivi de candidature. Depuis 2015, les fiches de poste ont été rendues obligatoires par le pôle des ressources humaines en cas de recrutement, mais la pratique n'est pas généralisée. La chambre recommande de systématiser leur élaboration et de l'étendre à l'ensemble des postes et des services.

Les conditions de recrutement ne sont pas motivées dans la quasi-totalité des dossiers examinés, soit 73 dossiers sur 74, hors collaborateurs de cabinets ; ne sont pas précisés, notamment, les éléments relatifs à la publication de la vacance du poste à pourvoir, les fiches de poste, les candidatures reçues. Les critères qui ont permis de choisir le candidat définitivement retenu ne sont pas renseignés.

La chambre invite la collectivité à justifier les conditions de recrutement notamment avec une liste des vacances de poste, une liste des candidatures reçues et la justification des candidatures refusées, conformément aux lois n° 84-53 du 26 janvier 1984 et n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitées, ainsi qu'au décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. La MEL s'engage à se conformer à ces textes.

¹⁶ Les collectivités peuvent, notamment, ainsi recourir temporairement à des agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité ; assurer le remplacement temporaire d'agents à temps partiels ou indisponibles (congés annuels, maladie, congé parental, etc.) ; faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

b - La gestion des carrières

1) La mobilité interne

En matière de recrutement, la collectivité donne la priorité à la mobilité interne. Les postes sont ouverts à la vacance en ce sens dans un premier temps, sauf pour les postes à profil particulier. Un schéma de mobilité est transmis à la direction générale mensuellement ; les mobilités sont organisées tous les deux mois et les forums de la mobilité deux fois par an. La mobilité est proposée dès lors que l'agent a occupé le même poste pendant deux ans. En 2015, 56 % des postes ouverts ont été pourvus par mobilité interne.

Selon la collectivité, la politique d'accompagnement des agents permet d'évaluer les compétences en interne et de cerner la motivation des agents. L'entretien annuel d'évaluation, récent et encore peu développé, est l'occasion pour l'agent d'exprimer ses vœux de mobilité. En 2014, sur 322 agents suivis, 185 ont bénéficié d'un accompagnement et 111 ont accédé à la mobilité interne, soit 4,6 % des agents. Cette démarche s'est poursuivie en 2015.

Le renforcement de la formation et la mobilité des agents pourrait contribuer à augmenter leur niveau de qualifications et à réduire le recours aux recrutements directs. La généralisation de l'entretien annuel d'évaluation constituerait un préalable à la mobilité interne.

2) Les modalités d'avancement

Les ratios d'avancement sont modulés en fonction des catégories et des cadres d'emploi. Le ratio est de 100 % lorsque l'accès à un grade s'effectue par voie d'examen professionnel. La promotion interne représente une nomination pour trois recrutements pour chacun des cadres d'emplois.

Toutes les catégories ont un avancement d'échelon à la durée minimale. Dans ce cas, les effets managériaux de l'évaluation annuelle sont réduits puisqu'il n'existe pas de modulation. L'avancement d'échelon n'est pas « fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle ».

Cette pratique d'avancement d'échelon, combinée à l'absence de l'avancement à la durée intermédiaire, prive durablement la collectivité de leviers de gestion de ses ressources humaines; la carrière à l'avancement minimal dans un cadre d'emplois prend fin après 20 années d'ancienneté environ, hors avancement de grade ou promotion interne. Le surcoût est estimé, au minimum, à 2,30 M€ en 2014¹⁷, soit 2,3 % de la totalité des charges de personnel¹⁸.

La chambre recommande à la collectivité d'instaurer une modulation en fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, conformément à l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle note l'engagement de la MEL de supprimer l'avancement d'échelon à la durée minimale à l'occasion d'une refonte des statuts prévue à l'été 2016.

¹⁷ Traitement brut annuel moyen x gain cumulé avancement minimum sur 40 ans x nombre agents par catégorie.

¹⁸ L'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

3) Le glissement vieillesse technicité (GVT)

En termes de gestion des ressources humaines, un indicateur s'attache à évaluer la variation de la masse salariale, à effectif constant, induite par l'évolution dans la carrière des agents. Le GVT positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire en fonction d'un avancement quasi-automatique sur sa grille indiciaire, d'un changement de grade ou d'échelon par promotion interne ou à la suite d'un concours.

Il représente en moyenne 1,15 an, soit environ 1,05 % de la masse salariale, ce qui constitue une augmentation mécanique, facteur de rigidité. Du fait de la tenue, en février 2015, de la commission administrative paritaire « promotion interne » de l'année 2014, l'impact est reporté sur l'exercice suivant.

Le GVT négatif¹⁹ mesure, quant à lui, le tassement de la masse salariale dû au départ d'agents dont le traitement est généralement supérieur à celui des remplaçants. Il est de 690 000 € par an en moyenne, soit 0,7 % de la masse salariale sur la totalité de la période 2011 à 2014. Ce constat s'explique par l'existence d'un coût moyen des agents entrants, de l'ordre de 46 000 € en moyenne, nettement inférieur au coût moyen des agents sortants, de l'ordre de 51 000 € en moyenne.

La chambre observe que la maîtrise du GVT pourrait être renforcée par l'encadrement de l'avancement d'échelon et de grade, ainsi que du régime indemnitaire.

2 - La réorganisation générale des services et du pôle ressources humaines

a - La réorganisation engagée depuis 2010

Certains services sont rattachés directement à la direction générale des ressources humaines : système d'information des ressources humaines (SIRH), prospective et dialogue social, modernisation des ressources humaines, organisation et accompagnement du changement. Ces deux derniers services pilotent les transferts de compétences, et l'accueil des ressources humaines.

Une dernière restructuration en 2014 a permis la création d'un pôle secrétariat général qui centralise les tâches autrefois réparties entre les directions générales. Depuis le 1^{er} novembre 2015, le service communication interne est rattaché directement au directeur général des services ; huit postes ont été transférés. L'autre évolution notable en termes d'effectifs concerne la direction de la commande publique. A la suite de la mise en œuvre de la nouvelle organisation des fonctions support, les fonctions commande publique ont été centralisées auprès de la direction support centrale, soit 42 postes transférés au pôle secrétariat général. Au 1^{er} janvier 2016, le plafond d'emploi du pôle secrétariat général est de 165.

Depuis février 2016, le pôle ressources humaines est constitué de trois directions, l'une en charge de la gestion administrative du personnel, l'autre des itinéraires professionnels et du bien-être au travail et la dernière en charge du pilotage des RH et du conseil en organisation. En l'absence d'un coordonnateur de projet, cette nouvelle organisation ne semble pas achevée, malgré la mise en place d'un conseiller en organisation et le recrutement en cours d'un second afin de renforcer le pilotage des restructurations.

¹⁹ Appelé aussi « effet noria ». $GVT_{Négatif} = NOMBRE_{Sortants} \times (COUT\ MOYEN_{Entrants} - COUT\ MOYEN_{Sortants})$.

b - Les projets pour 2016-2018

La collectivité devrait recruter un nouveau directeur général adjoint chargé des ressources humaines, ce qui s'avère nécessaire en période de restructuration. Elle pourrait également fusionner les directions « qualité de vie et emplois » et « développement des compétences » ; elle approfondirait aussi la mutualisation interne des services, ce qui supposerait d'améliorer la gestion pluriannuelle des effectifs et des compétences.

Le SIRH semble peu performant, dans la mesure où les services des ressources humaines utilisent des outils peu connectés entre eux pour centraliser les informations des différentes directions, par exemple, en matière de recrutement ou de fiche de poste. Depuis septembre 2015, la MEL développe un projet de déploiement du SIRH qui met l'accent sur le volet recrutement. Elle devrait faire l'acquisition d'un logiciel de pilotage de la masse salariale, qui devait être opérationnel au premier trimestre 2016. Cet outil devrait aider à mettre en place une démarche pluriannuelle de la gestion des ressources humaines.

La chambre invite la MEL à poursuivre la mise en place des systèmes d'information en matière de recrutement et de pilotage de la masse salariale, pour bénéficier d'indicateurs fiables, d'outils de pilotage performants et identifier les besoins liés aux futurs transferts de compétences entre 2016 et 2020, présentés ci-après.

c - Le schéma stratégique des ressources humaines 2014-2020

Le pôle ressources humaines entend renforcer ses fonctions de conseil en organisation et en gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; serait ainsi créé un observatoire des emplois et des compétences pour anticiper les besoins en ressources humaines à court et moyen termes, notamment l'analyse des compétences, des données démographiques et des métiers en tension. Il ne compte qu'un agent en 2015 mais devrait être renforcé à partir de 2016, sans calendrier précis.

La collectivité souhaite établir des bilans systématiques d'intégration, de mi-carrière et de fin de carrière à partir de 2016. Deux postes de conseiller mobilité ont été créés depuis 2014, assistés de chargés d'emplois pour établir diagnostics et bilans des compétences.

L'observatoire des emplois et des compétences devrait produire des études prospectives, notamment en s'appuyant sur le référentiel « emplois et compétences », comprenant des fiches de poste et d'emploi. Celui-ci est de plus en plus utilisé depuis 2015 pour les recrutements mais n'est pas encore généralisé. L'ensemble des postes actuels devrait faire l'objet d'une fiche en 2016. L'élaboration de la cartographie des métiers et des compétences n'est pas encore organisée.

La chambre recommande à la MEL de poursuivre le développement des outils de pilotage des ressources humaines en fixant un calendrier et des fiches actions plus détaillées.

3 - La mutualisation externe des services

Initiée en 2010 dans le cadre des contrats de territoire, la mutualisation a donné lieu à 38 actions. Chaque commune de la métropole a participé au moins à l'une de ces actions et 78 % des communes se sont engagées dans plus de 4 actions, par exemple la création d'un service commun des carrières souterraines, d'un système d'informations géographiques partagé, la mise en réseaux des bibliothèques et médiathèques ou en matière d'autorisation du droit des sols. Depuis juin 2015, un service d'instruction métropolitain rattaché à la direction des affaires juridiques, qui devrait compter à terme 6 agents, assure l'instruction des autorisations d'urbanisme pour les 20 communes de moins de 10 000 habitants. Un premier bilan fin 2015 devait évaluer l'impact en matière de ressources humaines.

Le schéma de mutualisation, adopté en juin 2015, n'indique pas les résultats attendus, ni l'économie des moyens envisagée. Il ne procède à aucun chiffrage, en effectifs et en masse salariale, du processus de mutualisation en matière de ressources humaines.

La chambre invite la collectivité à chiffrer les économies attendues en matière de ressources humaines dans le schéma de mutualisation, conformément à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)²⁰. L'évaluation des gains attendus en ETP dans les services de la MEL et au sein du bloc communal, devrait notamment être précisée.

B - Les transferts de compétences et leurs conséquences

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la collectivité a bénéficié au 1^{er} janvier 2015 du transfert d'importantes compétences²¹, qu'elle pourra par la suite compléter par d'autres, optionnelles²².

Le périmètre des compétences sera élargi à la suite de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). En 2016, hors gestion des routes, la MEL doit s'accorder avec le département du Nord pour procéder au transfert d'au moins trois des huit compétences²³ actuellement exercées par celui-ci.

1 - Les évolutions envisagées

Ces évolutions vont induire, notamment, les transferts des personnels départementaux correspondants. Une convention avec le département organisant ces transferts et définissant leurs modalités, particulièrement les obligations financières et les effectifs concernés, devrait être adoptée courant 2016, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

Afin de déterminer le champ et l'impact de ces transferts en vue des discussions avec le département, la collectivité a élaboré trois scénarios.

²⁰ Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

²¹ Compétences relatives au développement économique, à l'enseignement supérieur et à la recherche, aux infrastructures et réseaux de télécommunications, à l'habitat, à la politique de la ville, à l'eau, à l'assainissement, énergie, et promotion du tourisme.

²² Voirie, gestion d'équipements sportifs, culturels, socio-éducatifs.

²³ Fonds de solidarité pour le logement, programme d'insertion, service public départemental d'action sociale, aide aux jeunes en difficulté, actions de prévention auprès des jeunes et familles en difficulté, personnes âgées et action sociale, tourisme culture sport, construction aménagement entretien et fonctionnement des collèges.

Le scénario maximaliste correspond à l'arrivée de près de 2 000 agents en cas de transfert des 8 compétences.

Le scénario intermédiaire représente près de 1 500 agents supplémentaires, si la MEL intègre la compétence action sociale du département. Le département pourrait ne pas envisager un transfert complet ; elle conserverait la protection maternelle et infantile et l'aide à l'enfance, de telle sorte que la gestion partagée de cette compétence deviendrait plus complexe.

Le scénario minimaliste, qui semble privilégié par la collectivité, représente près de 250 agents supplémentaires en cas d'intégration de la voirie et du tourisme-sport-culture. L'ampleur du transfert de la voirie pourrait faire l'objet d'une évaluation dans un délai réduit.

A court terme, la collectivité pourrait intégrer 110 agents au titre du transfert des voiries départementales vers la métropole. Quinze agents des services centraux départementaux dédiés à la voirie pourraient, sans être transférés, faire l'objet d'une valorisation financière compensatrice, qui reste à chiffrer. Selon la collectivité, le budget départemental concerné s'élèverait de 10 à 20 M€ en investissement et de 3 à 4 M€ en fonctionnement, selon l'importance de la voirie transférée²⁴. L'impact global du transfert n'est pas encore évalué.

2 - Les incidences sur l'action sociale

Le comité d'action sociale est financé par une subvention, dont le calcul est fondé sur un montant par individu. Elle s'élevait à 0,614 M€ en 2014, alors que son action sociale globale s'élève à 2,9 M€ et reste stable sur la période. Les effectifs affectés à l'action sociale en 2014 étaient de 3 agents, soit au total 1,50 ETP pour l'employeur, et de 6 agents représentant 6 ETP pour le comité. La tendance serait du même ordre en 2015.

À la suite de l'élargissement des compétences et de l'intégration de nouveaux personnels, la MEL devrait assumer un coût supplémentaire lié à la protection sociale. Il devrait être intégré à la participation financière du département dans les transferts de charges en cours de négociation. Les agents départementaux sont soumis à une convention de partenariat pour leur mutuelle, sur appel d'offres du département, et à une obligation de souscription, contrairement aux agents de la MEL ; cette situation pourrait se présenter comme une contrainte supplémentaire à prendre en compte.

*
* *

²⁴ Elle varie de 720 km pour la totalité des routes départementales, à 690 km sans les voies structurantes à caractère autoroutier ou à 635 km hors voies structurantes et autoroutières.



Réponses au rapport d'observations définitives

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

« Ressources humaines »

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- Mme Martine Aubry : réponse de 2 pages.
- M. Damien Castelain : réponse de 4 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).