

# baromètre RH des collectivités locales 2016



## ressources humaines : vers un renforcement du pilotage stratégique

EN PARTENARIAT AVEC

la Gazette

VILLES  
de FRANCE  
VILLES & AGGLOMÉRATIONS

AdCF  
Assemblée  
des Communautés  
de France

randstad

CDI-Intérim | Experts | Search & Selection | Solutions RH | Inhouse Services



Plus qu'une réforme territoriale, c'est une mutation globale de l'écosystème administratif et politique local qui est à l'oeuvre depuis le printemps 2013.

Ce tourbillon législatif inédit n'est pas sans conséquence sur les collectivités. À la lassitude d'élus accaparés par les contraintes et chantiers internes, se superpose l'inquiétude croissante d'agents suspendus à l'annonce des choix d'organisation.

Dans ce contexte, pour quelques mois encore, la gestion des personnels relève plus de la navigation à vue que de la vision stratégique qu'il conviendra pourtant d'élaborer dès que les périmètres locaux seront arbitrés.

C'est le reflet renvoyé par notre baromètre cette année : acceptation des réformes, appropriation des contraintes, mobilisation des acteurs ; mais aussi forte aspiration à retrouver stabilité, souplesse et visibilité pour une seconde moitié de mandat utile à la modernisation et au dynamisme de l'action publique de proximité.

Dans cette perspective, comment imaginer qu'un tel bouleversement du cœur des organisations n'appelle pas une nouvelle approche des ressources humaines et du dialogue social ?

Innovations managériales, individualisation des parcours, perspectives d'évolution... autant de voies à explorer pour atteindre sereinement les niveaux d'exigence attendus en termes de temps de travail et d'efficacité.

**Aline Crépin**

Directrice Pôle Public, Insertion et R.S.E.  
Randstad France

# focus 2016 : réserves sur les évolutions de périmètres

## grandes régions un sentiment d'éloignement

Le constat est sans appel ! Communes et communautés, engagées dans des processus longs et complexes de fusions et de mutualisations, considèrent avec réserves la spécialisation des compétences et les évolutions des collectivités de rang supérieur.

Le département, partenaire technique et financier historique du bloc communal, est ainsi jugé comme menacé de disparition (38%) ou de dévitalisation (35%) par près des trois quarts des répondants.

Quant aux régions, leurs nouveaux périmètres suscitent plus d'inquiétudes qu'ils n'inspirent de perspectives positives. **Pour ces 13 nouvelles régions de l'hexagone, la réinvention des liens de coopération avec les territoires constitue d'ores et déjà un enjeu de mandat.**

## ressenti du bloc local un besoin d'appropriation

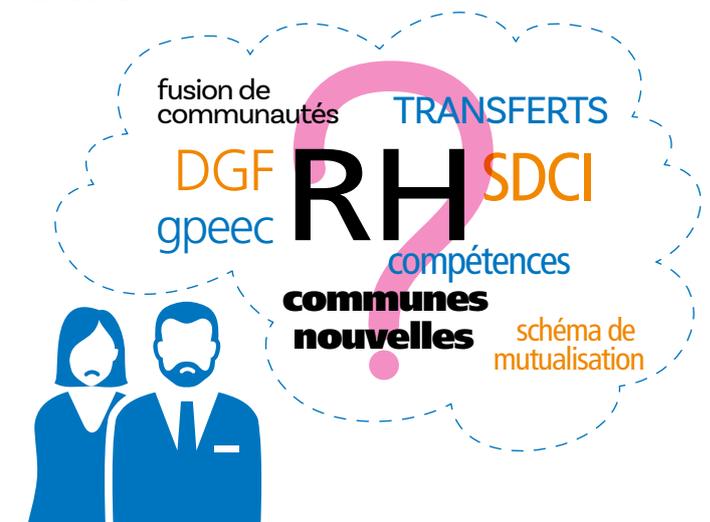
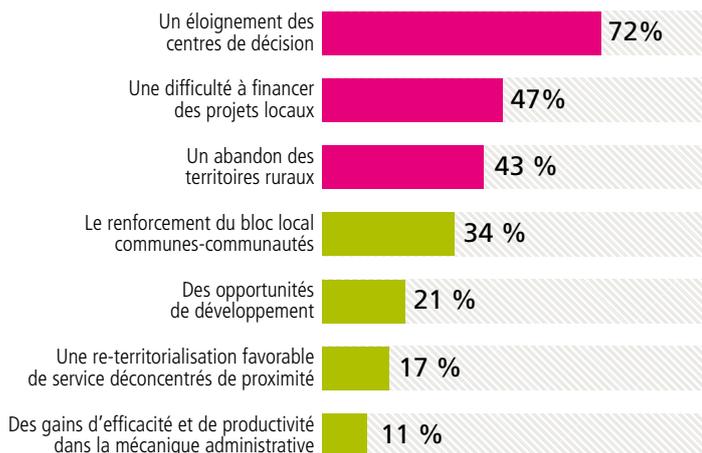
Un an après l'adoption de la loi NOTRE, nos répondants estiment que le conseil départemental et la commune constituent les deux échelons territoriaux les plus menacés de disparition ou de dévitalisation (73 et 72%). **S'agissant de la commune, malgré l'incitation aux regroupements en « communes nouvelles », c'est l'idée d'une dévitalisation (55%) qui est majoritairement avancée.**

Parallèlement, le nombre de communautés devrait s'établir à 1300 en 2017 pour cause de fusions ; en diminution de 40% par rapport à 2014. **Cette rationalisation importante de la carte intercommunale inquiète : 33% de notre échantillon estime que la communauté de communes serait, elle aussi, menacée par la réforme territoriale.** Un chiffre qui paraît révéler le ressenti négatif de certains quant à l'évolution des périmètres, du rôle ou de la gouvernance de l'institution.

**55%**

des répondants estiment que l'échelon communal est en voie de dévitalisation

À terme, l'extension de périmètre des régions va se traduire par :



# intercommunalité et quête de nouveaux équilibres

## loi NOTRe, un chantier exigeant de conduite du changement

S'appuyant sur l'acquis de l'achèvement de la carte intercommunale, la loi NOTRe poursuit le cycle de réorganisation du bloc local initié en 2010.

En 2016, sur de nombreux territoires aux périmètres élargis, communes et communautés explorent ensemble des voies équilibrées de collaboration et d'optimisation des moyens. Objectif : répondre aux attentes de rationalisation de l'action publique locale.

### ressources humaines : une équation complexe

Mutualisation de services, fusions, montée en puissance des compétences GEMAPI, économie, urbanisme... **en 2016, l'échelon intercommunal manque pourtant encore trop souvent de visibilité pour arrêter une politique RH structurée de moyen terme.**

Bien que la maîtrise de la masse salariale soit leur principale priorité (86%), les communautés anticipent une légère augmentation de leurs effectifs, conséquence des transferts de compétences (50%) et extensions de périmètres (25%). Elles se distinguent d'ailleurs des autres strates en accordant **une attention toute particulière aux problématiques de santé au travail (42%) et d'intégration d'agents issus de transferts (26%).**

Des mesures nécessaires, si l'on en juge par une dégradation importante du moral des agents communautaires (54%, + 12 points par rapport à 2015).

## ÉTAT DES LIEUX DE LA MUTUALISATION

Le baromètre RH 2016 confirme le résultat des enquêtes menées par l'AdCF fin 2015. Les incertitudes liées au vote de la loi NOTRe étant levées, **la mutualisation de services est désormais en cours pour près de 55% des espaces communautaires (23% il y a un an).** Les autres intercommunalités ont adopté une position d'attente pour disposer des arbitrages définitifs du Préfet sur l'évolution de la carte intercommunale avant de se lancer. Parmi elles, 20% disposent d'un projet de mutualisation prêt à être déployé alors que 19% ont peu avancé.

### D'abord les services techniques

**La mutualisation concerne dans les 2/3 des cas les services techniques,** puis des fonctions support (47%, dont pour moitié la fonction RH).

La mutualisation des postes de DGS (17%) et des emplois de cabinet (7%) progresse beaucoup plus lentement.

### La mutualisation, levier privilégié de maîtrise de la masse salariale

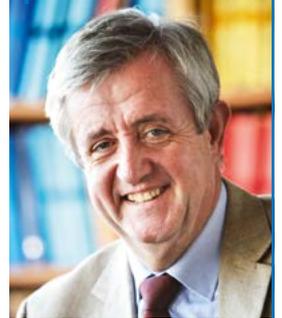
Même si les potentialités qui lui étaient prêtées sont quelque peu revues à la baisse, la mutualisation des services demeure, pour les responsables du bloc communal, **la seconde priorité RH de mandat (65%), et le troisième levier le plus efficace pour maîtriser la masse salariale (42%). Au sein des seules communautés, ce levier se classe en premier (52%).**

la  
mutualisation,  
une priorité  
RH pour...

**65%**

des  
communautés

## point de vue



## CHARLES-ERIC LEMAIGNEN

*Président de l'Assemblée  
des Communautés de France,  
Président de la communauté  
d'agglomération Orléans Val de Loire*

### Quel regard portez-vous sur l'adaptation des communautés à leur nouveau cadre territorial ?

La loi NOTRe va profondément transformer les intercommunalités d'ici la fin de ce mandat, comme l'a fait la loi Chevènement en 1999.

Les périmètres des communautés vont s'élargir de façon importante. Cela impliquera souvent une harmonisation des compétences à l'échelle du groupement issu de la fusion. Par ailleurs, de nombreuses compétences structurantes vont leur être transférées à titre obligatoire comme l'eau, l'assainissement, les déchets ou l'économie. La combinaison de ces deux chantiers devrait conduire au transfert de nombreux agents municipaux à l'échelle intercommunale. La création de communautés « gestionnaires » est un risque.

Toutefois, dans ce contexte mouvant et également incertain d'un point de vue financier, **la gestion des ressources humaines devient un véritable enjeu stratégique. La professionnalisation de cette fonction ne sera probablement plus réservée, dans les prochaines années, aux seules grandes métropoles ou communautés d'agglomération.**

La mutualisation des services, la GPEEC, la formation des agents ou bien encore la composition du régime indemnitaire sont autant de leviers que nous devons apprendre à maîtriser rapidement pour faire des communautés de demain des employeurs territoriaux qui assument pleinement leur fonction, en lien avec leurs communes membres.

# effectifs : inversion de la courbe en vue

## vers une concrétisation des priorités RH annoncées en début de mandat

### face à la baisse de la DGF, les choix d'adaptation se précisent

Après deux ans de mandat, les stratégies d'adaptation à la baisse des dotations d'État se clarifient. Il se confirme que les options de hausse de fiscalité (23%), de tarification (22%) comme de baisse du service rendu aux citoyens (14%) ont été activées avec précaution.

Le resserrement de l'investissement, qui semblait s'imposer et a suscité des craintes en 2014 et 2015, a finalement été modéré (35% y ont eu recours).

**Au final ce sont trois leviers, dont un RH, qui se sont imposés de façon homogène au sein du bloc communal :**

- la recherche d'économies internes sur les charges de fonctionnement et de gestion (60%) ;
- une gestion plus dynamique de la dette dans un environnement bancaire plus favorable (43%) ;
- une baisse de la masse salariale ; des initiatives étant prises en ce sens par 40% des répondants.

## effectifs : baisse en vue

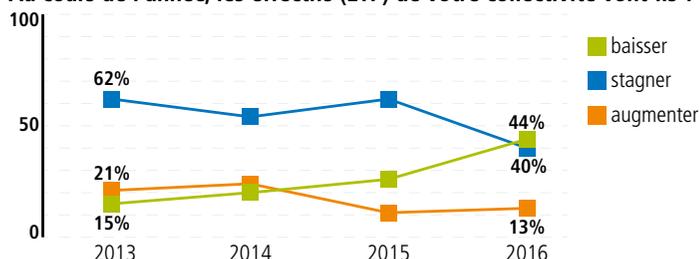
Selon l'Insee, les effectifs de la FPT (hors contrats aidés), ont augmenté de 0,9% en 2013 et 0,8% en 2014.

Depuis 2014, notre baromètre reflète une forte volonté politique de maîtrise de la masse salariale et des effectifs. Cette volonté se confirme dans les chiffres pour la seconde année.

44% des collectivités interrogées anticipent une baisse de leurs effectifs en 2016, ce qui représente une progression de 29 points en 3 ans.

De plus, l'analyse par strate démontre que si les petites communes sont peu concernées, **les intentions de baisse des effectifs se concrétisent sur les villes moyennes (51%) et grandes (60%)**. Les communautés, s'approchent du point d'équilibre (48%).

**Au cours de l'année, les effectifs (ETP) de votre collectivité vont-ils ?**



## témoignage

### JEAN-MICHEL MARCHAND

Maire de Saumur, Vice-Président de la CA Saumur Loire Développement, Membre du Conseil d'Administration de Villes de France

#### Comment maîtriser l'évolution des effectifs et de la masse salariale ?

La Ville de Saumur s'est engagée dans un effort sans précédent pour la maîtrise de ses effectifs et de sa masse salariale.

En matière de gestion des ressources humaines, le remplacement des départs en retraite s'examine à l'aune d'une GPEEC. Cet outil permet de suivre l'évolution des effectifs pour l'adapter aux besoins de la collectivité en tenant compte de deux facteurs : le vieillissement des agents et l'absentéisme.

La mutualisation des services avec l'Agglomération, allant jusqu'à la création de services communs, constitue un second levier. Cette mutualisation se poursuit à tous les niveaux de l'Intercommunalité, au plus près des territoires, pour associer bonne gestion, réactivité et anticiper l'arrivée d'agents issus des regroupements de communautés.

En évaluant ses politiques publiques, **la Ville a ainsi réduit en deux ans ses effectifs de 7 % et diminué sa masse salariale.**

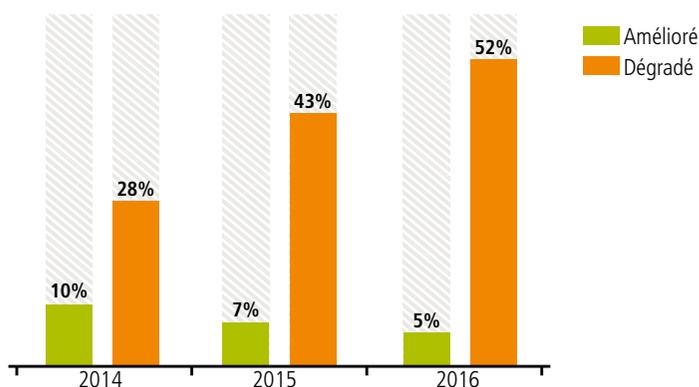


## fébrilité sur le front social

Entre stress lié aux conséquences des réformes territoriales - dont les perspectives de transfert - et volontés affirmées de réduction des effectifs, le climat social s'effrite progressivement.

**En 2016, les pics d'inquiétude se révèlent dans les communautés (54%) et les grandes villes (62%).**

**Diriez-vous qu'en 2016, le climat social s'est :**



## régulation des effectifs

### le non remplacement des départs en retraite privilégié

En 2015, nos répondants identifiaient deux grands leviers leur permettant d'envisager une réduction des effectifs : le remplacement partiel des départs à la retraite (77%) et le non renouvellement de contractuels (69%).

**En 2016, la régulation par les départs en retraite (62%) supplante largement la voie d'une optimisation des emplois non titulaires (22%) ;** bien qu'il ne semble pas que les contractuels aient massivement fait les frais d'ajustements d'effectifs.

## absentéisme

### des plans d'action à mettre en place

En 2015, l'absentéisme moyen s'élevait à 24,5 jours par an dans la FPT ; avec une fréquence d'arrêts 3 fois plus élevée dans les grandes structures que dans les petites. Les collectivités s'en inquiètent et se saisissent de cette problématique.

**En 2016, 32% des responsables sondés estiment que la mise en place d'un plan d'action pour limiter l'absentéisme est un moyen efficace de maîtrise de la masse salariale (+ 14 points par rapport à 2014).**

# politiques RH : plus d'empirisme que de planification stratégique

interview

## GPEEC

### des démarches fragmentées...

32 %

des collectivités déployant une GPEEC disposent d'une cartographie des métiers

Parmi les collectivités impliquées, le déploiement d'initiatives relevant des démarches de GPEEC se concentre essentiellement sur les volets formation-développement des compétences (60%), mise en œuvre d'outils d'évaluation des agents (59%) et de suivi des effectifs (44%).

Seules les grandes villes ont majoritairement enrichi ce socle en développant des process visant à faciliter les reclassements internes (70%), à sensibiliser leur management intermédiaire (52%) et à construire une cartographie et des référentiels métiers (50%).

Néanmoins, le point d'aboutissement que représente la capacité à disposer, in fine, d'un outil de prospective et d'anticipation des besoins n'est aujourd'hui atteint que par 15% des collectivités qui se sont mobilisées.

### ...essentiellement menées en interne

Malgré la technicité et les moyens requis pour concevoir et déployer un dispositif efficace de GPEEC, les collectivités font rarement appel à des ressources externes.

Nos répondants sont moins de 10% à considérer que l'accompagnement par un conseil ou un prestataire spécialisé constitue une condition de réussite pour la mise en place d'une démarche de GPEEC.

plus de ressources : [pole-public.randstad.fr/publication/livre-blanc-gpeec/](http://pole-public.randstad.fr/publication/livre-blanc-gpeec/)

## recrutement

### gestion diversifiée des emplois non titulaires

En 2015, année post-élections municipales, notre baromètre avait enregistré une inflexion spectaculaire des intentions de recours aux emplois non titulaires, avec une baisse de 27% pour les villes les plus importantes. Un effet classique de début de mandat, renforcé par les incertitudes budgétaires et institutionnelles du moment.

En 2016, les intentions de recrutement de personnels non titulaires retrouvent une certaine dynamique : 48% des collectivités déclarent qu'elles y auront recours de façon plus importante que l'an dernier.

## CDD

Si le CDD reste le type de contrat le plus utilisé (66%), il est en légère régression dans les grandes villes (-7%) et les petites communes (-5%) ; ces dernières faisant un large recours aux contrats aidés (39% de leurs recrutements non titulaires).



VÉRONIQUE ROBITAILLIE

DGA du CNFPT  
Directrice de l'INET

### De forts enjeux RH s'imposent aux collectivités. Comment sont-ils appréhendés par l'INET et le CNFPT ?

Le socle du projet de mandat à six ans du Président du CNFPT repose sur une profonde conviction ; celle que la qualité des politiques publiques est étroitement liée aux compétences des agents.

Décideurs et managers locaux sont logiquement accaparés par l'application des réformes récentes. Au-delà, d'autres facteurs structurels comme la pyramide des âges, l'adaptation à la demande sociétale ou la contrainte budgétaire prescrivent un changement de paradigme.

Il convient donc d'anticiper collectivement l'évolution des métiers, l'organisation du transfert des savoirs, le développement des compétences, les réponses à apporter aux aspirations participatives des personnels... Une réalité qui bouscule les modèles managériaux établis comme les visions parfois obsolètes de la fonction RH.

Cette certitude a amené l'INET à proposer aux cadres se destinant à des responsabilités de direction générale un cycle qualifiant centré sur le management, le pilotage et la gestion des ressources. Il a été dupliqué pour la fonction RH avant d'être étendu pour d'autres fonctions d'encadrement supérieur. Pourquoi d'abord les RH ? Car elles sont au cœur du changement et doivent s'ouvrir pour se partager avec l'ensemble des managers des organisations territoriales.

## travail temporaire

Confirmée par le législateur en début d'année, la possibilité de recours au travail temporaire offre aux collectivités un levier supplémentaire d'ajustement des effectifs. Il a été activé par 18% des collectivités au cours des derniers mois.

Plus ponctuel que récurrent, le recours au travail temporaire augmente au sein des petites (+8%) et moyennes (+5%) communes, mais régresse tendanciellement au sein des grandes villes.

## fonction RH

### toujours en quête de reconnaissance

Malgré la forte montée en puissance des enjeux financiers et organisationnels des trois dernières années, la fonction RH peine à gagner ses lettres de noblesse. Elle n'est considérée comme stratégique que dans 32% des collectivités (42% hors petites communes) ; et par 25% des élus (37% des cadres de direction).

fonction RH : stratégique pour...

25%  
des élus

# perspectives 2017 : les acteurs locaux expriment leurs attentes pour un mandat utile

## XV<sup>e</sup> législature

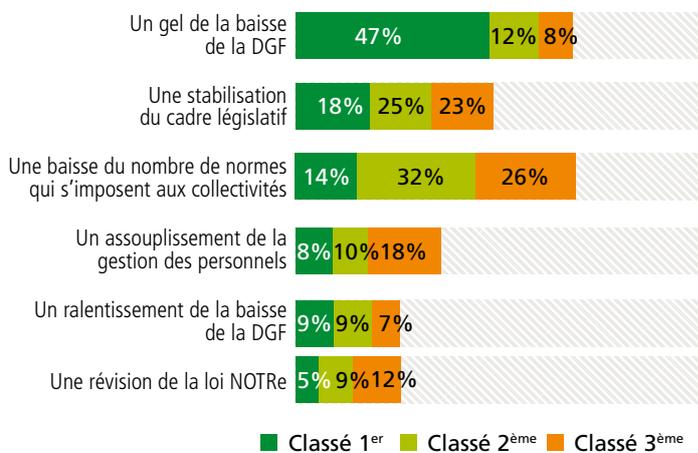
### moins de contraintes, plus de stabilité

Invités à hiérarchiser leurs attentes vis à vis de l'État pour la prochaine législature, les décideurs locaux ont porté leur premier choix sur un gel de la baisse de la DGF (47%), puis une stabilisation du cadre législatif (18%) et enfin une baisse du nombre de normes s'imposant à eux (14%).

L'éventualité d'une révision de la loi NOTRe se classe dernière des six propositions (5%).

Accaparés par l'application d'un train inédit de réformes systémiques, les acteurs territoriaux aspirent fortement à disposer de temps et de visibilité pour leur mise en œuvre.

### Qu'attendent les collectivités de l'État après les élections de 2017 ?



### évolution du statut, attention : point sensible

Dans ce contexte, les propositions de révision du périmètre du statut de la FPT ne trouvent qu'un écho modéré (25%) ; même s'il convient de relever que les élus y sont, bien que minoritairement, nettement plus favorables (43%) que leurs cadres de direction (16%).

baisse des normes  
DGF mise en œuvre  
souplesse STABILISATION

## méthodologie

Enquête réalisée par questionnaire administré en ligne par La Gazette des communes du 22 mai au 7 juin 2016 et relayée par l'AdCF, Villes de France et Randstad. Fichier qualifié de responsables de collectivités (élus, postes de direction générale et d'adjoints, direction des ressources humaines, secrétaires de mairie). 7<sup>e</sup> vague. 607 réponses exploitées (195 petites communes, 232 communes moyennes, 53 grandes communes, 127 communautés). 34% d'élus(e)s / 29% des DGS-DGA / 26% de DRH et adjoint(e)s.

Petites communes : moins de 5 000 habitants / Communes moyennes : de 5 000 à 50 000 habitants / Grandes communes : plus de 50 000 habitants.

## repères\*

Effectifs de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2014	Répartition par catégorie (en %)	
Hors contrats aidés : 1,894 million d'agents (+ 0,8% sur un an) Avec contrats aidés : 1,981 million d'agents (+ 1,5 % sur un an)	Catégorie A : 9% Catégorie B : 13,7%	Catégorie C : 76,7% Indéterminé : 0,6%

sources INSEE Première n°01586 - mars 2016

## zoom travail temporaire

## pôle public de randstad

18%

des collectivités ont eu recours au travail temporaire au cours des 24 derniers mois

Depuis 2009, le recours au travail temporaire est ouvert aux trois fonctions publiques. Il est possible dans quatre cas de figure précisés par les textes (article 21 de la Loi du 3 août n° 2009-972) :

- remplacement momentané d'un agent indisponible ;
- vacance temporaire d'un emploi ne pouvant être immédiatement pourvu ;
- accroissement temporaire d'activité ;
- besoin ponctuel ou saisonnier.

Les collectivités locales et leurs établissements publics ont, de plus, l'obligation de solliciter leur centre de gestion avant d'envisager cette solution.

À l'occasion de l'examen récent du texte « relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires », **les parlementaires ont finalement validé le maintien du recours au travail temporaire pour l'ensemble de la fonction publique.**

Découvrez l'intégralité du baromètre RH 2016 sur : [pole-public.randstad.fr](http://pole-public.randstad.fr)

Nous contacter : [randstad.polepublic@randstad.fr](mailto:randstad.polepublic@randstad.fr)

